इङ्गलैंड

में

स्थानीय शासन-प्रणाली

इङ्गलैंड
में
स्थानीय शासन - प्रणाली

जे० एच० वारेन

नवीन तथा संशोधित संस्करण का हिन्दी रूपान्तर

नोवेल्टी एण्ड कम्पनी
पटना-४

मूल्य ५॥)

चतुर्थ अंगरेजी संस्करण, १६५५
का
प्रथम हिन्दी संस्करण, १६५६

श्रीअजन्ता प्रेस (प्राइवट) लि०, पटना-४ द्वारा मुद्रित

विषय-सूची



प्रकाशकीय

भारतीय विश्वविद्यालयों में 'राजनीति' के पाठ्य क्रम के अन्तर्गत स्थानीय शासन एक महत्वपूर्ण विषय रहा है। इंगलैंड की स्थानीय शासन प्रणाली अपना एक विशिष्ट स्थान रखती है। अब प्रायः सभी विश्वविद्यालयों में प्रस्तुत पुस्तक पाठ्य पुस्तक है। यह वास्तव में प्रसन्नता की बात है कि स्वाधीनता प्राप्ति के बाद राष्ट्रभाषा हिन्दी को उचित स्थान तथा महत्व प्रदान किया जा रहा है। विश्वविद्यालयों की उच्च कक्षाओं में भी हिन्दी के माध्यम से ही पढ़ाई होने लगी है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि अभी हिन्दी में विभिन्न विषयों पर प्रामाणिक ग्रन्थों का अभाव है और उसकी पूर्ति हम अन्य भाषा की पुस्तकों का अनुवाद करके कर सकते है।

इसीको ध्यान में रखकर, जे० एच० वारेन की "The English Local Government System" का हिन्दी रूपान्तर प्रस्तुत किया गया है। किन्तु इस प्रकार के प्रयास में अभी कुछ कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है क्योंकि हिन्दी में अभी भी पारिभाषिक शब्दों का अभाव है और जो शब्द उपलब्ध भी है वे सर्वमान्य नहीं है। एक ही अंगरेजी शब्द के लिए विभिन्न हिन्दी शब्द प्रयुक्त किए जा रहे हैं। इस पुस्तक में इस बात की चेष्टा की गई है कि अधिक प्रचलित शब्दों का प्रयोग किया जाय। कुछ कठिन शब्दों का प्रयोग उन्हीं स्थानों पर किया गया है जहाँ पर्याय के दृष्टिकोण से उनका दिया जाना आवश्यक समझा गया है तथा जो शब्द प्रयोग किए गए है वे अधिक अंश में सर्वमान्य है। फिर भी ऐसे शब्दों के अंगरेजी पर्यायवाची शब्द भी उनके साथ साथ दे दिए गए है। पुस्तक के अन्त में पारिभाषिक शब्दावली भी दे दी गई है।

ता० १७-७-५६

अध्याय १

प्रारंभिकी

(Introductory)

इस पुस्तक का उद्देश्य पाठक को, इगलैंड में स्थानीय शासन-प्रणाली के, प्रधानतया प्रशासकीय दृष्टिकोण से, संक्षिप्त किन्तु फिर भी पर्याप्त विवरण से परिचय कराना है। यह विवरण स्थानीय शासन की सेवाओ से या उन नीतियो से जो उनके कार्य को निर्धारित करती हैं और जो वर्णन और विवेचना के विषय हैं इतना सम्बन्ध नहीं रखता जितना उन विधियो और तरीको से जिनके द्वारा ये सेवाएँ चालित होती हैं। किसी भी प्रणाली का कोई वर्णन तब तक नहीं पर्याप्त होगा जबतक यह उसके विधि-विहित और सांविधानिक ढाँचे का विवरण नही देता है और उन प्रमुख कानूनी नियमों को बतलाता है जो इसके कार्य-कलापो को निर्धारित करता है—क्योंकि इन दोनों का इस पर बहुत प्रभाव पडता है कि यह प्रणाली क्या है, यह क्या काम करती है और यह किस प्रकार काम करती है। फिर भी, इस पुस्तक का प्रमुख उद्देश्य, स्थानीय शासन की कार्य-प्रणाली और स्थानीय अधिकारीवर्ग के कार्य करने के तौर-तरीका पर, कानूनी पहलुओ पर नही, वरन् उनके प्रशासकीय पहलुओं पर विचार करना है और उनका एक कानूनी नहीं, वरन् प्रशासकीय रूप प्रस्तुत करना है। यही कारण है कि, लेखक ने, वकील होते हुए भी, ऐसी भाषा का

प्रयोग किया है जो कानूनी बारीकियों में जाने की अपेक्षा प्रशासकीय रूप को प्रस्तुत करता है।

पाठकों के कई विभिन्न वर्ग हैं जिनकी आवश्यकताओं को पुस्तक की योजना बनाने तथा उसे कार्यात्मक रूप देने के समय विशेष रूप से ध्यान में रखा गया है। ऐसी आशा की जाती है कि यह उन प्रकार के प्रश्नों का उत्तर दे सकेगी जो सम्भवत ऐसे व्यक्तियों से पूछे जा सकते हैं जो सामाजिक भावनाओं से, नागरिक जीवन और कार्यों के बारे में कुछ जानकारी प्राप्त करने के लिए प्रवृत्त होते हैं और स्वभावत जिनका ध्यान सर्वप्रथम व्यावसायिक या प्रशासकीय पहलुओं पर केन्द्रित होता है। यह समाज-शास्त्र के विद्यार्थियों तथा समाज के कार्य कर्त्ताओं के समक्ष उस कार्य प्रणाली या यंत्र का आन्तरिक रूप उपस्थित करेगी जिसका साधारणतया वे सिर्फ बाहरी रूप ही देखते हैं। इसकी रचना स्थानीय शासन के नये पदाधिकारियों की, जो परीक्षा के लिए अध्ययन करते हैं या अपनी जानकारी के दायरे को बढ़ाने की इच्छा रखते हैं, आवश्यकता को विशेष रूप से ध्यान में रख कर की गई है। और अन्तत इसकी रचना स्थानीय अधिकारी वर्गों की निम्नलिखित बातों की जानकारी के लिए की गई है—उस प्रणाली की जानकारी जिसके अन्तर्गत वे काम करते हैं, उन सिद्धान्तों और तरीकों का ज्ञान, जिन्हें अनुभव ने सर्वोत्तम बनाया है तथा उन कुछ प्रमुख प्रशासकीय प्रश्नों को अवगत कराना जिनके निर्णय करने का भार उन्हीं के ऊपर रहता है।

पिछले दो प्रकार के पाठकों की आवश्यकताएँ, जहाँ तक सोचा जा सकता है, उससे अधिक अंश में समान हैं। एक नये पदाधिकारी के लिए, जो छोटे-छोटे कामों को करने में अत्यन्त व्यस्त रहता है और जो सहायक पदाधिकारी होने के नाते, आवश्यकतावश उसीके हिस्से में पड़ता है, यह आसान नहीं है कि वह नगरपालिका की कार्य-प्रणाली का पूर्ण रूप देख सके। एक किरानी के रूप में और उस दृष्टिकोण

मे काम करते ही पर, किसी अधीन या सहायक पदाधिकारी द्वारा, नगरपालिका की प्रमुख यत्रविधि को पूर्णरूप से तथा प्रत्यक्ष रूप से जाना जा सकता है। लेकिन इसकी आवश्यकता नहीं है। उस पदाधिकारी का नगरपालिका की यत्रविधि के साधारण ज्ञान की आवश्यकता है और ऐसी आशा की जाती है कि यह पुस्तक उसकी पूर्ति करेगी। उसी प्रकार साधारणतया यह देखा जाता है कि एक कौसिलर—जिसका सीमित समय उसे दो या तीन समितियों से अधिक के सदस्य होने की सुविधा शायद ही प्रदान करता है—कई वर्षों के बाद ही, कौसिल की कई समितियों में लगातार काम कर पाता है ताकि वह अपने प्रत्यक्ष अनुभव से नगरपालिका की यत्रविधि का सपूर्ण रूप मे ज्ञान प्राप्त कर सके। तो भी यह उसकी तथा उसके साथियों के उत्तरदायित्व का ही एक अश है कि इस यत्रविधि का नियत्रण करें तथा इसके कार्य का मूल्याकन करें। इस प्रकार के उत्तरदायित्व के लिए, आशिक ज्ञान, इस काम के लिए उसे पूर्णरूप से योग्य नहीं बनायेगा। उसे भी साधारण किन्तु सपूर्ण ज्ञान की आवश्यकता है, साथ ही साथ कुछ मौलिक प्रशासकीय सिद्धान्तों का अच्छा ज्ञान होना भी आवश्यक है।

जो कुछ अभी कहा गया है, उससे यह एकदम प्रत्यक्ष होगा कि इस पुस्तक की विषय-सामग्री का ज्ञान वर्णनात्मक तथा विवरणात्मक है। फिर भी, विवरण देते समय इस बात की चेष्टा की गई है कि उन प्रमुख प्रशासकीय कठिनाइयों और समस्याओं को, जिनका स्थानीय शासन को सामना करना पडता है, सुलझाया जाय तथा उनका विश्लेषण किया जाय। ऐसे विषयों पर लेखक ने अपने विचार प्रकट करने में हिचकिचाहट नहीं की है। इसलिए नहीं कि उसकी इच्छा, ऐसी रचना में जिसका प्रधान उद्देश्य स्थानीय शासन-सबधी विवादास्पद विषयों पर विचार करना नहीं है, अपने सिद्धातों का प्रतिपादन करना है, वरन् इसलिए कि विवादास्पद विषयों से सम्बन्ध

रखनवाली वस्तुस्थिति तथा सामग्री, साधारणतया अधिक अच्छी तरह प्रस्तुत की जाती है और उसे विद्यार्थियो द्वारा हृदयगम करने की और अधिक सभावना रहती है अगर उन्हे वहस के सिलसिले में ही पेश किया जाता है । इस पुस्तक का अतिम अध्याय पूर्णरूप से, उन प्रमुख समस्याओ का सारांश है, जो निकट भविष्य में हमारे समक्ष आनवाली है ।

यद्यपि, जैसा कि कहा जा चुका है सवाओ (Services) का पर्यावलोकन (survey) लेखक के मुख्य उद्देश्य का अश नही है और यह इस पुस्तक के दायरे के बाहर का कार्य है । यह स्थानीय शासन के प्रशासकीय पहलुओं को अच्छी तरह समझने के लिए तथा स्थानीय शासन के कार्य क्षेत्र, इसके रूपकी विभिन्नता तथा इसकी सवाओ की विशेषताओ के बारे में एक धारणा कायम करने के लिए अत्यन्त आवश्यक है । इस धारणा को प्रगट करना ही द्वितीय अध्याय का उद्देश्य है । उस अध्याय में सवाओ के विकास की ऐतिहासिक रूपरेखा खीची गई है । यह, और इस पुस्तक म और कहीं जा एतिहासिक विवरण दिये गये है, वे सिर्फ इसलिए कि, वे इस पुस्तक के प्रमुख उद्देश्य—स्थानीय शासन की वर्तमान प्रणाली के वर्णन में सहायता पहुँचाते है और फिलहाल वे उन मुख्य समूहो की—जिनमें सेवाओ को बांटा जा सकता है—विशिष्ट बातो की जानकारी प्राप्त करने में सहायक होने की क्षमता रखते है ।

अध्याय ३ स्थानीय शासन की बनावट (structure) का वर्णन करता है—उस प्रणाली का, जिसके अतर्गत सेवाओं तथा सेवा दोनो के लिए स्थानीय शासन के विभिन्न अगो में उत्तरदायित्व बँटा हुआ रहता है, क्षेत्रीय रूप जो इस प्रणाली के फलस्वरूप उत्पन्न होता है, विभिन्न प्रकार के अधिकारी, उनके कार्यों में अन्तर, तथा उनमें सांविधानिक सबंध, अगर वे हो । स्थानीय शासन का वर्तमान ढांचा इधर कुछ दिनो से बहुत विवाद का विषय बन गया है । अध्याय

३ मे इसके वर्णन के अन्तर्गत इसमें अन्तर्निहित अवधारणाओ (*conceptions*) का भी विश्लेषण किया गया है तथा उन दुविधाओं का भी विश्लेषण किया गया है जो इसके आरंभिक विकास तथा व्यवहार म इसका उचित रूप से नही प्रयोग होने के कारण उत्पन्न हुई हैं। इसमें कुछ उन त्रुटियो का भी संक्षिप्त विश्लेषण है जो अाज इसमें प्रत्यक्ष हैं और जो कुछ व्यक्तियो की राय में इस गंभीर रूप की हैं जो इसे भविष्य की ओर अधिक प्रबल आवश्यकताओ के लिए एकदम अनुपयुक्त बना देगी। इस अवसर का उपयोग उन उद्देश्यो को सूत्रबद्ध करने के लिए, जिन्हें किसी भी ढाँचे को पूरा करना चाहिए और उन नियमो का वर्णन करने के लिए जिन्हें इसे अवश्य पालन करना चाहिए और उन तत्वो का वर्णन करने के लिए जिनके बीच उन उद्देश्यो की पूर्ति करने के लिए, सामंजस्य स्थापित करना चाहिए, किया गया है। इस प्रकार की बातो पर स्पष्ट अवधारणा के अभाव के कारण, स्थानीय शासन के रूप पर वर्तमान विवाद आधारहीन है। अध्याय ३ में स्थानीय शासन के मौजूदा रूप के वर्णनात्मक विवरण के साथ-साथ, कुछ अधिक स्पष्ट सुझाओ को देकर, जिनका सदुपयोग भविष्य में किया जा सकता है, अच्छा समावेश किया गया है, लेकिन सुधार के लिए ऐसे प्रस्तावो का जो अधिक परिवर्त्तन लानेवाले हैं और जिनका जिक्र किया गया है, विवरण अन्तिम अध्याय तक स्थगित रखा गया है।

स्थानीय शासन के विभिन्न अंगो तथा उनके उत्तरदायित्व के विभिन्न पहलुओ की जानकारी प्राप्त कर लेने के बाद, अगला कदम उन स्थितियो और नियमो का वर्णन करना है जिसके अधीन उनका काम करना आवश्यक है। इसको ख्याल में रखते हुए, अध्याय ४ मे स्थानीय शासन के विधि-विहित और सांविधानिक ढांचे का वर्णन दिया गया है—और वास्तव में इसका तात्पर्य होता है केन्द्रीय नियंत्रण के तीन पहलुओ का वर्णन करना और जो ये हैं—संसदीय,

न्यायिक तथा प्रशासकीय, जिसमें अन्तिम का प्रयोग सरकार द्वारा सांविधानिक कार्यकारिणी के रूप में किया जाता है।

अध्याय ५ स्थानीय शासन की वित्तीय प्रणाली की रूपरेखा प्रस्तुत करता है और ऐसी आशा की जाती है कि यह जनसाधारण तथा अध्ययन करनेवाले विद्यार्थी दोनों को प्रयोग में आनेवाले तौर-तरीकों का मोटामोटी रूप अच्छी तरह स्पष्ट कर देगा।

पुस्तक में इस स्थान तक, प्रणाली के उन पहलुओं का वर्णन है जो इसकी राष्ट्रीय रूप-रेखा से सम्बन्ध रखते हैं। अध्याय ५ का अन्त एक दूसरी दिशा में विषय परिवर्त्तन का द्योतक है, और इस पुस्तक का अपारा, अन्तिम अध्याय को छोड़कर, जो सुधार के लिए समस्याओं और सुझाव पर विचार करता है, इस ढंग का वर्णन तथा विवेचना करता है जिसके अनुसार कोई भी स्थानीय प्राधिकारी (local authority) कार्य करता है।

सर्वप्रथम यह आवश्यक है कि स्थानीय प्राधिकारी (local authority) की बनावट का पर्यावलोकन किया जाय, उन विभिन्नताओं पर ध्यान दिया जाय जो उनके विभिन्न प्रकारों में मौजूद हैं और उनकी बनावट के विभिन्न तत्वों—यथा कौंसिलर, अल्डरमेन, मेयर तथा पदाधिकारी पर विचार किया जाय। यह अध्याय ६ में दिया गया है।

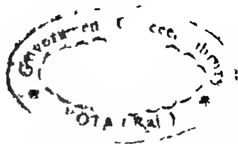
इसके बाद अध्याय ७ मोटे तौर से नगरपालिका के शासन क्षेत्र का वर्णन करता है और उसमें कमिटी सिस्टम, कौंसिल और उसकी कमिटियों के बीच सम्बन्ध, कौंसिल तथा उसके पदाधिकारी और कमिटियों तथा उसके पदाधिकारियों के बीच के सम्बन्ध का विश्लेषण भी सन्निहित है। इसलिए कि इन विभिन्न बातों के कारण किसी को स्थानीय शासन के रूप को समझने में कठिनाई नहीं हो। अध्याय ७को स्पष्ट शब्दों में रूप-रेखा के वर्णन तक ही सीमित रखा गया है। इस अध्याय के अन्त में नगरपालिका-प्रणाली के गुणों का मूल्यांकन किया

गया है तथा साथ-ही-साथ ससदीय प्रणाली की तुलना भी इसके साथ की गई है, जो किसी भी हालत में इसके लिए हानिकारक नही है।

फिर भी, नगरपालिका के प्रशासकीय यत्र को, बिना इसके प्रमुख तत्वो की और अधिक पूर्ण छान-बीन के, मुश्किल से अच्छी तरह समझा जा सकता है। तदनुसार अध्याय ८ में कमिटी के सगठन पर विचार किया गया है। इसमें अभी जो कमिटियाँ विद्यमान हैं, उनके विभिन्न प्रकार पर और उन सिद्धान्तो पर जिन्हे उनके बीच कार्य के वितरण को निर्धारित करना चाहिए, विचार किया गया है तथा उन सम्बन्धो का जो कौंसिल कमिटी तथा पदाधिकारियो के बीच मौजूद हैं और जिसकी रूप-रेखा अध्याय ७ में खीची गई है, और अधिक पूर्ण अध्ययन प्रस्तुत करता है। कमिटी के चेयरमैन या सभापति के कार्य पर कुछ विस्तारपूर्वक विचार किया गया है। वित्त कमिटी के कार्य पर विचार करते समय, नगरपालिका के बजट-सम्बन्धी तौर-तरीको का तथा वित्तीय नियत्रण की प्रणाली का भी वर्णन दिया गया है। उसी प्रकार 'स्टाफ कमिटी' के कार्यो की विवेचना करते समय, कर्मचारियो पर नियत्रण के लिए किए गए प्रबन्ध की भी विवेचना की गई है, और दोनो स्थितियो में, इन कमिटिया का "सर्विस" कमिटियो के साथ सम्बन्ध में हेर-फेर करने में अनुभव की गई कठिनाइयो पर भी विचार किया गया है।

अध्याय ९ में उसी प्रकार पदाधिकारियो और डिपार्टमटो के कार्य के महत्व पर और अधिक प्रकाश डाला गया है। इसके प्रारभ में, स्थानीय शासन सेवा का एक समष्टि रूप से वर्णन दिया गया है और उसके बाद उन प्रमुख विचारो की रूपरेखा दी गई है, जिनका पालन विभागीय रूप में होना चाहिए और अन्त में विभागीय सहयोग तथा सामजस्य के लिए उपायो और तरीको का सक्षिप्त अध्ययन दिया गया है।

अध्याय १०, वही अध्याय है जिसका जिक्र हमलोग पहले ही कर चुके हैं। इसमें पुस्तक का सारांश है तथा इसमें प्रणाली की उन विशेषताओं का पर्यावलोकन है जो अभी भी आलोचना के पात्र हैं; और साथ-ही-साथ अधिक महत्वपूर्ण समस्याओं का, जो इस प्रणाली के कारण उत्पन्न होते हैं, विश्लेषण दिया गया है और इन समस्याओं को हल करने के लिए दिए गये प्रस्तावों का विवरण भी है। यह अध्याय तीन भागों में विभक्त है, जो क्रमानुसार केन्द्रीय और स्थानीय सम्बन्ध की समस्या, स्थानीय शासन के रूप की समस्या तथा स्थानीय प्राधिकारी की प्रशासकीय यंत्रविधि की समस्या पर विचार करता है।



अध्याय २

सेवाएँ—उनका क्षेत्र तथा स्वभाव

(The Services—Their Range and Character)

स्थानीय शासन-सेवा तथा राजनीति और शासन में अभिरुचि रखनेवालो को छोडकर, बाहर बहुत कम ही ऐसे लोग है जो आजकल के स्थानीय शासन के विशाल क्षेत्र के बारे में महसूस करते है । हमारे समाज का कोई भी ऐसा भाग नही है जिसकी सेवा यह किसी-न किसी रूप में नही करता है । समाज के कुछ लोगो की सेवा, यह अनवरत रूप से पलने से कब्र तक करता रहता है । यह बात विशेष रूप से मजदूर वर्गो के लिए अधिक सत्य है, और हमारी जन सख्या में उनकी ही तायदाद अधिक है ।

इस स्थिति को हम एक उदाहरण द्वारा स्पष्ट कर । एक साधारण नागरिक के जीवन के क्रमानुसार रूपो का अध्ययन करे और देखें कि किस प्रकार स्थानीय शासन उन विभिन्न रूपो में उसकी सेवा करता है । यह सेवा कार्य उसके जन्म के पहले ही शुरू हो जाता है । गर्भावस्था में उसके कल्याण तथा उसकी माता की हिफाजत के लिए, स्थानीय शासन के मातृ-सेवा और शिशु-कल्याण सेवा विभाग प्रस्तुत रहते हैं । जन्म के पश्चात् माता तथा बच्चे दोनो की हिफाजत मिडवाइफरी सर्विस द्वारा की जा सकती है । जन्म के बाद, दो सालतक, स्वास्थ्य-केन्द्रो तथा मातृ सेवा और शिशु कल्याण सेवा

विभाग से कुछ-न कुछ मदद मिलती रहती है। और उसके बाद तीन साल तक, और शिक्षा पाने के लिए स्कूल जाने के लिए उम्र प्राप्त करने के पहले तक, शिक्षा-सेवा के अधीन खोले गये नर्सरी स्कूल में वह जा सकता है। पाँच वर्ष की उम्र प्राप्त करने पर, वह स्कूली शिक्षा के लिए स्थानीय शासन की शिक्षा-सेवा की निगरानी में चला जाता है। और वहाँ वह स्कूल छोड़ने की उम्र, १५ वर्ष तक रह सकता है या १६, १७ या १८ तक की उम्र तक वहाँ रहकर किसी प्रकार की माध्यमिक शिक्षा प्राप्त करता है। स्कूली शिक्षा के प्राथमिक वर्षों में, शिक्षा सेवा के द्वारा, आवश्यकता रहने पर, उसे कपड़े तथा जूते दिए जा सकते हैं तथा इसे बढ़ाकर यहाँ तक किया जा सकता है कि उसे दोनों शाम भोजन मिले तथा उसे चिकित्सा सम्बन्धी जाँच तथा सुविधाएँ प्राप्त हो। स्कूल में, उसे व्यायामशाला में खेल कूद तथा मनोरंजन की सुविधाएँ प्राप्त होंगी तथा विद्यालय के प्रांगण में खेल कूद के लिए क्षेत्र तथा उसे स्नान-घर आदि मिलेंगे। इनके अलावे, वह स्थानीय अधिकारियों द्वारा जन-साधारण के लिए, पार्क, मनोरंजनकेन्द्र तथा खुले मैदानों में इसी प्रकार की प्रदान की गई सुविधाओं का भी उपभोग कर सकता है। उसके लिए और विशेष सहायता तथा सुरक्षा प्रदान की जायगी अगर वह अंधा, बहरा, गूँगा है या अगर उसके माता-पिता उसकी पूरी हिफाजत नहीं कर सकते हैं।

जब उस बच्चे को नौकरी मिल जाती है, स्थानीय अधिकारियों द्वारा उनके शिक्षा और कल्याण सेवा के माध्यम से सहायता मिलती ही रहेगी। इन विभागों द्वारा उसे टेक्नीकल या सांस्कृतिक शिक्षा, कालिक समय के लिए खोले गये कांटिनुएशन स्कूल (Cotinuation schools) या पीपुल्स कालेज, या स्थानीय अधिकारियों की सहायता से, स्वतंत्र संस्थाओं द्वारा खोले गये, जैसे वर्कर्स एडुकेशनल एसोसियेसन, (Workers' Educational Association) द्वारा

चलाये जानेवाले क्लासो में मिल सकती हैं और जिन त्रुटियों की चर्चा पिछले अनुच्छेद में की गई है, उनके रहने पर पहले बतायी गई सहायता तथा सुरक्षा मिलती रहेगी।

इतने समय तक, उन बच्चे का आवास स्थान एक कौंसिल हाउस (Council house) हो सकता है जो स्थानीय प्रधिकारी द्वारा हाउसिंग ऐक्ट (Housing Act) के अन्तर्गत दिया गया हो, और ऐसा हो या नहीं, किन्तु इतना तो निश्चित है कि उस घर को स्थानीय प्राधिकारी द्वारा प्रदान की गई कम-से-कम एक सेवा अवश्य प्राप्त होगी और वह है पाखाने की सफाई (Sewerage) और यह भी बहुत सभव है कि स्थानीय प्राधिकारी द्वारा उस घर में जल की पूर्ति होती हो। जब वह बच्चा बढकर वयस्क हो जाता है तो फिर यह भी सभव है कि स्थानीय प्राधिकारी ही उसे रहने के लिए आवास स्थान तथा ऊपर वर्णन की गई सुविधाएँ प्रदान करे।

दिन प्रतिदिन, सपूर्ण जीवन भर, वह गलियो, मकानो, दूकानो, कारखानो, दफ्तरो, गिरिजाघरो, विद्यालयो और आमोद-प्रमोद के स्थानो मे घूमेगा जिनके भवनो का निर्माण, स्थानीय प्राधिकारी द्वारा पब्लिक हेल्थ कोड तथा नई गलियो और मकानो के सम्बन्ध में बनाये गये उपनियमो के अनसार, नियत्रित किया गया है और साथ ही साथ आधुनिक मकान बनाने की योजनाओ को आदर्श रूप में रखा गया है या प्रारभिक औद्योगिक युग के फलस्वरूप होनेवाली घनी आबादी तथा गदगी को कम करने की चेष्टा को भी ध्यान में रखा गया है। विभिन्न मार्गो से होकर गुजरते समय वह नगरपालिका की बसो, ट्रामो तथा ट्राली गाडियो द्वारा ले जाया जायगा।

इन सभी "विकास निर्माण" के कार्यों की देखभाल स्थानीय प्राधिकारी द्वारा होगी। साथ ही साथ, साधारण जनता की जान-माल की हिफाजत स्थानीय प्राधिकारी की पुलिस, आग बुझानेवाली सेवाओं तथा ऐम्बुलेंस सेवाओ द्वारा होती है। इनके अलावे, इन

सबों को साफ सुथरे और स्वास्थ्य प्रद हालत में रखा जाता है जिसके लिए गलियों आदि को साफ करने के लिए महतर आदि रहते है, भूगभस्थ मल निर्गम नाली (Sewerage) द्वारा मलमूत्र को ले जाया जाता है तथा मल-मूत्र और गदगी तथा कूड़-कर्कट को नाश करने के लिए मशीनों से काम लिया जाता है तथा आग वगैरह लगने पर जान माल की हिफाजत के लिए स्थानीय प्राधिकारी के कर्मचारी रहते हैं ।

ऊपर जैसी बताई गई सेवाएँ, प्रत्यक्षरूपसे किसी भी आधुनिक शहरी सभ्य समाज के लिए अत्यन्त आवश्यक तथा अनिवार्य हैं, लेकिन स्थानीय प्राधिकारी समाज के लिए इतना ही करके नहीं रुक जाते हैं बल्कि उनके मानसिक खुराक तथा सौंदय सम्बन्धी सांस्कृतिक आवश्यकताओ की भी पूर्ति करते हैं । इगलैंड के प्राय सभी बड़े या छोटे शहरो में, हमारे नागरिकों को अपनी अभिरुचि और पसन्द के अनुसार, नगरपालिका की आर्ट गैलरी, अजायबघर तथा सदर्भक कामो के लिए (Reference) पुस्तकालय मिलेंगे, ऐसे पुस्तकालय जिनमे पढने के लिए किताबें दी जाती हैं हरएक जगह प्राप्य होगी चाहे वे दिहात म रहते हो या शहर में ।

जब वह छुट्टी बिताने के लिए समुद्र के किनारे जाता है, नगरपालिका उसके मनोविनोद के लिए इतने विभिन्न प्रकारो से प्रबन्ध करती है जिनकी गिनती करना मुश्किल है ।

अन्तत, ज्यो-ज्यो एक साधारण नागरिक अपने बुढापे की ओर अग्रसर होता है, बीमारी और अभाव के कारण, फिर एक बार उसे स्थानीय प्राधिकारी की विभिन्न कल्याण-सेवाओ की जरूरत हो सकती है, और ऐसा हो या नहीं, वह चाहे युवावस्था में मरे या बुढापे में मरे, लेकिन इस बात की सभावना तो अवश्य ही बहुत अधिक रहेगी कि उसे नगरपालिका की कब्रगाह में गाड़ा जायगा या नगरपालिका के श्मशान घाट में दफनाया जायगा ।

लडाई के जमाने में,स्थानीय प्राधिकारी ने, कल्पनातीत कठिनाइयों की स्थिति रहने पर भी, अपने करीब-करीब सभी कामों को पूर्ववत् चलाते हुए, नागरिकों के लिए जो कुछ किया है, वह बहुत बडे पैमाने पर और उत्तम प्रकार से हुआ और कोई भी सगठन जिसमें साधन, अनुरूपता तथा प्रबन्ध करने की अद्भुत् शक्ति की कमी रहती, इतने बढिया ढग से इस काम को नही निभा सकता। इसने हवाई हमले से हिफाजत के लिए करीब-करीब, प्रत्येक घर में आश्रय स्थान बनाया तथा सभी प्रमुख मार्गों पर आम जनता के लिए आश्रय-स्थान बनवाया, इसने हवाई-हमले से हिफाजत के लिए विभिन्न प्रकार की अनोखी-अनोखी सेवाओं का सगठन किया और इन सेवाओं तथा फायर गार्ड के लिए, करीब-करीब पूरी असैनिक जन-सख्या पर कर लगाया और उन्हे इन कामों के लिए पूरी तरह शिक्षित कर दिया। जिन शहरों पर बम गिराये गये थे, उनकी अबादी को वहाँ से बचाया और बे-घर बार के लोगो को भोजन और आश्रय प्रदान कर उनका सामाजिक जीवन कायम कर दिया, उनके क्षति-ग्रस्त घरों की मरम्मत की जन-उपयोगी सेवाओं को फिर से चालू किया तथा उन्हे, कायम रखा, इसने बडे-बडे शहरों को खाली कराने का काम अपने हाथ म लिया तथा वहाँ के निवासियों को दूर-दूर के क्षेत्रों में ले जाकर पहुँचाया। ये तथा इनके साथ-साथ जो और बहुत सी सहायक सेवाएँ थी, इसकी महत्वपूर्ण कामयाबी रही; लेकिन हमे यह नही भूलना चाहिए कि इसने सामूहिक भोजन भडार खोले, विपत्ति-ग्रस्त लोगों को बचाने के लिए कार्य किये, युद्ध के समय में दिए गए रुपयों के द्वारा हजारों एकड भूमि की खेती की व्यवस्था की, और कुछ क्षेत्रों में, उस इलाके के सभी मकानों को अपने नियत्रण में कर लिया ताकि खाली मकानों और कोठलियों को युद्ध के काम के लिए आये हुए कार्य-कर्त्ताओं के लिए सुरक्षित रखा जा सके और इस प्रकार युद्ध के काम के लिए खोले गये व्यवसायों को भी मदद की। लडाई के

ज़माने में और भी बहुत-से काम थे, जिसके लिए स्थानीय प्राधिकारी स्वयं नहीं जिम्मेवार थे, किन्तु उसकी अनुमति से, इसके पदाधिकारी, युद्ध के पहले, जिसकी योजना बनाते थे (स्थानीय क्षेत्र के आधार पर) लड़ाई छिड़ जाने पर जिसे कायम रखा और जब तक व लोग कर सके, इसका पथ-प्रदर्शन करते रहे, उदाहरण के लिए, भोजन और जलावन की रेशनिंग तथा नेशनल रजिस्ट्रेशन की प्रणाली (System of National Registration)।

नगरपालिका द्वारा बहुत सी साधारण सेवाएं की जाती हैं जिनकी तरफ उनका ध्यान भी मुश्किल से जाता है, जितनी उनसे सबसे अधिक काम है और साधारणतया वे अत्यन्त आवश्यक और अत्याज्य सेवाएँ रहती हैं, उदाहरण के लिए भू-गर्भ मल-नाली व्यवस्था तथा जल की पूर्त्ति, लेकिन इनकी तरफ बहुत कम व्यक्तियों का ध्यान जाता है। जब अपने घर में गृहिणी पानी के कल की मूँठ घुमाकर पानी निकालती है, तब उसके लिए, इस संगठित और इंजिनीयरिंग की कला के महत्व का समझना आसान नहीं है कि किसकी बदौलत, ऐसी महत्वपूर्ण आवश्यकताओं की पूर्ति इतने आसान तरीके से हो जाती है या कितनी अधिक निगरानी और दूर-दर्शिता की आवश्यकता होती है अगर इस प्रकार की सेवाओं को हर समय के लिए प्राप्य रखा जाय, चाहे वह इलाका, कितना ही अधिक क्यों न बढ़ता जाय।

जैसी की आशा की जा सकती है, जिस प्रकार की विविध और विभिन्न सेवाओं का जिक्र हमलोगों ने किया है, उसी प्रकार से असाधारण रूप से बहुत प्रकार के व्यवसाय और पेशा का स्थानीय स्वशासन के अन्तर्गत समावेश है। नगरपालिका के सभी कामों के लिए विभिन्न प्रकार के लोगों की—प्रशासकों, वकीलों, एकाउन्टेंट, आर्किटेक्ट, सिविल इन्जिनीयर तथा सर्वेयर—सेवाओं की जरूरत होती है। जन-स्वास्थ्य विभाग, तथा मातृ-सेवा और शिशु-कल्याण सेवा

द्वारा विभिन्न प्रकार के चिकित्सा विभाग के व्यक्ति तथा सेवा-सुश्रूषा करने वाले व्यक्ति बहाल किए जाते हैं। जन-स्वास्थ्य सेवाओं द्वारा कहीं-कहीं पर अनेलिस्ट्स (analysts) तथा लेबोरेटरी असिस्टेंटस भी बहाल किए जाते हैं। कब्रगाह तथा श्मशान घाट में सुपरिटेंडेंट तथा मैनेजरों की आवश्यकता होती है। सफाई-विभाग की सेवाओं, जैसे भू गर्भ मल वाहिनी नल व्यवस्था तथा जल-पूर्त्ति, द्वारा इंजिनीयर, इंडस्ट्रियल केमिस्ट तथा और बहुत प्रकार के टेक्नीशियन बहाल किए जाते हैं। शिक्षा सेवा द्वारा सभी प्रकार के विद्यालयों के लिए शिक्षक—प्रारंभिक, माध्यमिक, टेकनिकल तथा व्यावसायिक विद्यालयों के लिए—बहाल किए जाते हैं तथा इनके अलावे कला, संगीत, दस्तकारी, शिल्पकला आदि के लिए इंस्ट्रक्टर और शारीरिक प्रशिक्षण के लिए शिक्षकों की नियुक्ति की जाती है। विभिन्न सुरक्षात्मक सेवाओं द्वारा पुलिस अफसरों, आग बुझाने के काम के लिए पदाधिकारियों, स्वास्थ्य निरीक्षकों तथा तौल और माप के लिए निरीक्षकों की बहाली की जाती है। "व्यावसायिक" तथा जनोपयोगी सेवा के विभागों द्वारा जलके लिए इंजिनीयर, मेकेनिकल इंजिनीयर, यातायात प्रबन्धक, कहीं-कहीं पर सुरंग-मार्ग के लिए प्रबन्धक, हवाई अड्डे के लिए प्रबन्धक, पुल के लिए प्रबन्धक, बन्दगाह और डॉक (Dock) के लिए प्रबन्धक तथा घाटों के लिए प्रबन्धक (जिसमें विभिन्न प्रकार के जहाजी पदाधिकारी तथा इंजिनीयर हैं) बहाल किए जाते हैं। सांस्कृतिक कार्य में लगे हुए विभागों द्वारा पुस्तकालयाध्यक्षों, अजायबघर के क्यूरेटरों (Curator), आर्ट गैलरीज के क्यूरेटरों (और कहीं-कहीं पर वैज्ञानिकों और व्यावहारिक कला के विशेषज्ञों), वाद्य-यंत्र बजाने वालों, संगीतज्ञों तथा नाटक-संबन्धी कलाकारों को बहाल किया जाता है। आमोद प्रमोद संबन्धी सेवाओं द्वारा मनोरंजन प्रबन्धक, रेस्तरां मैनेजर, फलोत्पादन-विशेषज्ञ, लैंडस्केप गार्डेनर्स (landscape gardeners) व्यावसायिक रूप में

गोल्फ खेलनेवालों, गोल्फ मैदान के प्रबन्धकों, तथा तैरने की कला की शिक्षा देने के लिए शिक्षकों की बहाली किया जाता है। इनके अलावे एक दो प्रकार के और अनोखे व्यवसाय तथा पेशा हैं जिनमें चूहे पकड़नेवाले, पानी के अन्दर का हाल बतानेवाले, घोंघा-सितुआ बटोरनेवाले तथा रेस के मैदान के प्रबन्धक आदि हैं। जिन पेशाओं का जिक्र किया गया है, वे सभी 'स्टाफ' (staff) श्रेणी में हैं, साधारण रूप से शारीरिक श्रम करनेवालों के पेशे और अधिक हैं तथा उनकी तायदाद भी बहुत अधिक है।

व्यावसायिक मापदण्ड
(Business Yardsticks)

एक और दृष्टिकोण है जिससे नगरपालिका के प्रशासन के क्षेत्र का मूल्यांकन किया जा सकता है और वह है व्यावसायिक दृष्टिकोण। इसकी माप, सर्वोत्तम रूप से, कितनी पूंजी लगाई गई है और कितना वार्षिक प्रतिफल मिलता है, उससे की जा सकती है।

१९४९-५० ई० म सपूर्ण स्थानीय प्राधिकारियों (इगलैंड और वेल्स के) की, कर्ज रूप में नहीं चुकाई गई पूँजी (Outstanding Capital Debt) १,९७३,०००,००० पौंड थी। 'हमलोगों के काम के लिए जो प्राप्य हो सकता है, उसके लिए यह आंकड़ा, सबसे अधिक लाभदायक है, फिर भी यह स्थानीय प्राधिकारियों की पूँजी को बहुत प्रचूर मात्रा में कम कर देता है जब इसकी तुलना किसी कम्पनी की चुकती पूँजी से की जाती है। यह कर्ज के रूप में ली गई पूरी पूँजी का सिर्फ बचा हुआ भाग है पूरा नहीं, जिसमें से नष्ट होनेवाली सम्पत्ति भी है जिन्हें समय-समय पर नवीनीकरण की जरूरत होती है। इस पूँजी का बहुत हिस्सा सिंकिंग फंड (Sinking fund) के द्वारा चुका दिया गया है। स्थानीय प्राधिकारियों के पास बड़ी सम्पत्ति रहती है, विशेषत उनके पास इस्टेट (Estate) है जो ऋण-मुक्त

है और ऊपर दिए गए आँकड़े में नहीं शामिल हैं। फिर भी, १,९७२,०००,००० पौं० की रकम भी काफी प्रभावोत्पादक मालूम पड़ती है। इसमें से ३२१,७८६,००० पौं० "व्यावसायिक" (Trading) कार्य पर खर्च हुए—जिससे आय प्राप्त होती है जो साधारणतया विभिन्न सेवाओं को शुल्क से मुक्त करती हैं। इस रकम में वह खर्च भी शामिल है जो इस्टेटों पर किया जाता है और जिससे कुछ आमदनी प्राप्त हो सकती है।

वार्षिक प्रतिफल का अन्दाज, सबसे अच्छी तरह से, पूरे खर्च से लगाया जा सकता है। और यह उसी वर्ष, १९४९-५० ई० में १,१७२,०००,००० पौंड था जिसमें ३२३,०००,००० पौंड पूंजी के कार्यों में (Capital works) खर्च हुए। वार्षिक राजस्व (आय) करीब-करीब ८६६,११९,००० पौंड था। इसमें रेट रेवेन्यू (Rate-Revenue), २९४,२४०,००० पौंड था, और २९४,३५८,००० पौंड सहायता की कुल रकम (Grants) थी जो सरकार द्वारा स्थानीय प्राधिकारियों को उन सेवाओं को चलाने के लिए मिली थी, जिनके लिए सरकार आंशिक रूप से उन सेवाओं के खर्च में हाथ बँटाती है, और १३४,००९,००० पौंड की आय व्यावसायिक संगठनों तथा इस्टेटों से थी।

जैसा कि तृतीय अध्याय के अध्ययन से यह और अधिक स्पष्ट होगा, स्थानीय प्राधिकारियों की संख्या बहुत अधिक है और उनके क्षेत्र, जन-संख्या तथा कार्य, क्षेत्र में बहुत अधिक अन्तर है। इसलिए यह संभव नहीं है कि प्रत्येक के कार्य तथा दायरे के बारे में व्यक्तिगत रूप से अलग-अलग विवेचना की जाय तथा उनका मूल्यांकन किया जाय। फिर भी, जो बातें नीचे बतलाई गई हैं, उससे यह पता चल जायगा कि किस प्रकार किसी प्रणाली को एक इकाई के अन्तर्गत प्रशासन की सीमा बढ़ाई जा सकती है।

लंदन काउन्टी कौंसिल को, जिसके कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत, १९५१ ई० की जन-गणना के अनुसार ३,३४८,३३६ की जन-संख्या थी, ३१ मार्च १९५१ ई० को १३३० लाख पौंड का कुल बिना चुकाया हुआ कर्ज था। कौंसिल का तथा उन प्राधिकारियों का, जिनके कार्यों को कौंसिल ने अपने हाथों में ले लिया कुल पूंजी खर्च (Capital expenditure) २६७० लाख पौंड था। १९५०-५१ ई० में इसका खर्च ८२० लाख पौंड था। सभी श्रेणियों के कर्मचारियों को मिलाकर उनकी संख्या करीब ६० ००० थी।

बर्मिंघम सिटी कौंसिल को जिसका कार्य-क्षेत्र इंग्लैंड के सबसे बड़े शहर के अन्दर है और जिसकी जन-संख्या १९५१ ई० में १,११२, ३४० थी ३१ मार्च, १९५१ ई० को ५८० लाख पौंड का बिना चुकाया हुआ कर्ज था। १९५०-५१ ई० में इसका खर्च २१५ लाख पौंड था। सभी श्रेणियों के स्थायी कर्मचारियों की कुल संख्या, पहली अप्रिल १९५१ ई० को ३९ ५६१ थी।

लिवरपुल और मैनचेस्टर के लिए भी उपयुक्त समय के लिए, करीब करीब ऊपर बताए गये परिमाण के अनुसार ही, गणना प्राप्त होती है।

इन प्रकार के प्राप्त विवरणों से यह स्पष्ट है कि हमारे सबसे बड़े स्थानीय प्राधिकारियों के व्यावसायिक हिसाब-किताब की तुलना औद्योगिक क्षेत्र के बड़े से बड़े संगठनों से की जा सकती है, और इसे भी दिखाया जा सकता है कि स्थानीय प्राधिकारियों की विभिन्न सेवाओं के फलस्वरूप उनके कार्यों में विभिन्नता तथा अन्तर रहता है।

हाल ही में सरकार द्वारा प्रकाशित विवरण के अनुसार, सभी स्थानीय शासन की सेवाओं में लगी हुई जन-शक्ति की कुल संख्या करीब १,२६१,००० थी।

सामाजिक और आर्थिक नीतियों, जिनके द्वारा समष्टि रूप से या व्यष्टि रूप में समाजों का शासन होता है, ऐतिहासिक पृष्ठाधार

की पूरी जानकारी के बिना अच्छी तरह नहीं समझा जा सकता है। यहाँ पर हमलोगो को नीति की अपेक्षा प्रशासन की बातो स अधिक सम्बन्ध है, हमलोग सेवाओ के इतिहास का विवरण यहाँ नही दे सकते। लेकिन एक सेवा और दूसरी सेवा के बीच म महान अन्तर है। उसकी जानकारी के लिए एक एतिहासिक रूप-रेखा प्रस्तुत करना अत्यन्त आवश्यक है और जिसे स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासकीय सगठन के अन्तर्गत अवश्य स्थान मिलना चाहिए।

सेवाओं का प्रारंभ कैसे हुआ
(How the Services Originated)

सेवाओ में से अधिकाश अपेक्षाकृत नवीन है और इनकी शुरूआत उन्नीसवी शताब्दी के प्रारभिक भाग म हुई, और इसे महसूस करने के लिए बहुत कम सोचने की आवश्यकता है कि वे करीब-करीब पूर्णतया औद्योगिक क्राति के फलस्वरूप पैदा हुई। कुछ सुविधाएँ है, जैसे बाजार और यहाँ तक कि प्रारभिक रूप म जल-पूर्ति भी जिन्हे आजकल के स्थानीय प्राधिकारियो ने मध्यकालीन गिल्ड प्रणाली (gild system) के प्राचीन चार्टर्ड कॉरपोरेशन से उत्तराधिकार के रूप में लिया, लेकिन साधारण रूप से औद्योगिक क्राति न नई सेवाओ को जन्म दिया ताकि नये मशीन-युग द्वारा लाये गये नय रहन-सहन के तरीको की आवश्यकताओ की पूर्ति की जा सके।

प्रधानतया दो सामाजिक प्रवृत्ति की धाराएँ है जिनके द्वारा प्रारभिक औद्योगिक युग में स्थानीय प्राधिकारियो की सेवाओ का विकास बाध्य होकर पनपा।

पहली बात तो यह है, उस समय औद्योगिक सभ्यता को, जैसा कि अभी भी है, जन-सेवा के मामले में अपनी कुछ खास अनिवार्य तथा अत्याज्य आवश्यकताएँ थी। हम एक सबसे साधारण बात ले ल, स्वतन्त्र रूप से प्रतियोगात्मक औद्योगिक व्यवस्था द्वारा उत्पादन भी

तबतक सफल नहीं होगा, जबतक राज्य द्वारा जान-माल की सुरक्षा का न्यूनतम आवश्यक कार्य नहीं सम्पन्न किया जायगा, और यहाँ तक कि स्वच्छन्द नीति (Laissez faire) के सिद्धान्तों के माननेवालों ने भी इस कार्य की आवश्यकता महसूस की जिसे राजनीतिक सिद्धांतों के अनुसार 'राज्य का पुलिस-कार्य' कहा जाता है । फिर भी अन्तत: यह स्वीकार किया गया कि मौजूदा उत्पादन के तरीकों की आवश्यकता इस हद से और अधिक बढ़ गई और उन्हें इस प्रकार के शहरी सुविधाओं की आवश्यकता है जैसे सड़क तथा गलियों और उनमें रोशनी का प्रबंध । अगर ये सुविधाएँ उत्पादन के लिए प्रारंभिक शर्त नहीं भी हों, फिर भी ये उत्पादन की कार्यकुशलता को आगे बढ़ाती हैं । और जब नई औद्योगिक व्यवस्था के फलस्वरूप, पहले की अपेक्षा अधिक बड़े-बड़े शहर, जिनमें से कई बिलकुल नए थे, बन गये, और तब लोगों को बहुत कष्ट अनुभव हुआ और उन्होंने महसूस किया कि ऐसे स्थानों पर सामाजिक तथा सामूहिक पैमाने पर स्वास्थ्य-सेवा का होना अत्यन्त आवश्यक है, अगर मनुष्य जाति को, चाहे वे गरीब हों या अमीर, उन स्थानों में जिंदा रहना है । औद्योगिक युग के प्रथम आभास के बाद एक आन्दोलन प्रारंभ होता है जिसका उद्देश्य औद्योगिक धन्धे को अच्छी तरह चलाने के लिए तथा उनसे सम्बन्धित शहरी जीवन के लिए पर्याप्त सुविधाओं का प्रबंध करना है ।

नगरपालिका की सेवाओं की स्थापना के लिए दूसरी प्रेरणा, प्रारंभिक औद्योगीकरण की सामाजिक कुरीतियों के विरुद्ध प्रतिक्रिया के फलस्वरूप तथा विशेष रूप से आदम स्मिथ और रिकार्डो जैसे पुराने प्रकार के अर्थशास्त्रियों द्वारा प्रचारित "स्वच्छन्द नीति" के आर्थिक सिद्धांत से होनेवाले परिणाम के फलस्वरूप हुई । यह प्रतिक्रिया जो १८४० ई० के बाद शुरू हुई, उन्नीसवीं शताब्दी के शेष भाग में भी जारी रही और इस शताब्दी में भी विद्यमान है । इस प्रति-

क्रिया के फलस्वरूप हमें वह चीज मिली है जिसे हम समाज-सेवा के नाम से पुकारते हैं जिनमें से कुछ राज्य के हाथ में हैं और कुछ स्थानीय प्राधिकारियो के हाथ में। कई हालतो में, इनकी शुरूआत जिसके फलस्वरूप इन सेवाओ की स्थापना हुई, स्थानीय प्राधिकारियो से ही होती थी और यह काम प्रयोजनात्मक होता था और इन्हे पुअर लॉ (Poor Law) के विकास के अंतर्गत या 'लोकल प्राइवेट 'एक्ट्स' (Local Private Acts) के अन्तर्गत, जिन्हे स्थानीय प्राधिकारी ही आगे बढाते थे, चलाया जाता था। बाद मे चलकर ससद् (Parliament) ने इन प्रयोगो में से बहुतो को अपना लिया और समाज-सेवाओ के अन्तर्गत, जिस स्थिति मे आज वे विद्यमान हैं, राष्ट्रीय दृष्टिकोण से सामाजिक काय निहित हैं और उनका उद्देश्य पूर्णतया स्थानीय प्रश्न के समाधान से बहुत आगे तक बढा हुआ है। स्थानीय प्राधिकारी जो सामाजिक सेवाएँ करते हैं, वे राजनीतिक दृष्टिकोण से राज्य के एजेन्ट के रूप मे करते हैं, यद्यपि कानून की दृष्टि में वे उन समाज सेवा के कार्यों के लिए अध्यक्ष रूप में हैं।

स्वच्छन्द-नीति (Laissez-faire) के विरुद्ध की प्रतिक्रिया ने स्थानीय प्राधिकारी की सेवाओ का एक विशेषता-पूर्ण समूह भी कायम कर दिया जिन्हें व्यावसायिक सेवा (Trading Services) के नाम से पुकारा जाता है—यथा, जल की पूर्ति, मार्ग-यातायात, और बहुत हाल तक गैस तथा बिजली। किसी खास व्यक्ति के हाथ में हो या किसी कम्पनी के हाथ में, इस क्षेत्र के व्यवसायो को उन आर्थिक व्यवसायो की श्रेणी में हमलोग रखते हैं जिन्हे हम "जनोपयोगी" (Public Utility) के नाम से पुकारते हैं। और यह नाम ऐसा है जो स्वत कोई खास अर्थ नही रखता है, लेकिन इससे यह विदित होता है कि यह एक ऐसी सेवा है जिसे स्वतत्र निजी व्यक्तिगत व्यवसाय के क्षेत्र से बाहर निकाल लिया

गया है और जिसपर कुछ-न-कुछ मात्रा में संगठित सामाजिक नियंत्रण लागू है। बहुत अंश तक, स्थानीय प्राधिकारियों के आन्दोलन के द्वारा और अपने उपभोक्ताओं के बदले में, जिनका प्रतिनिधित्व वे करते थे, संसद् के ऊपर दबाव के द्वारा, प्रतिक्रिया के कारण दो काम हुए। पहला तो यह कि इन सेवाओं को चलाने में निजी व्यक्तिगत व्यवसाय द्वारा जो रूप धारण किया गया था उसमें बहुत अधिक संशोधन हुआ और दूसरा यह कि बहुत-से क्षेत्रों में इन व्यक्तिगत व्यवसायों का कार्य नगरपालिका के हाथ में ही चला गया। इस प्रकार से जनोपयोगी व्यवसाय, जिनकी हम चर्चा कर रहे हैं, साधारणतया स्थानीय नियंत्रित एकाधिकार (Monopoly) का रूप धारण कर लेते हैं। अगर वे नगरपालिका के हाथ में रहते हैं, तो उनपर मूल्य तथा पूँजीकरण के मामले में कुछ वैधानिक तथा केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण रहता है, और अगर वे कम्पनी के हाथ में रहते हैं तो कुछ हालतों में उनपर लाभ की सीमा पर नियंत्रण किया गया है और ऐसे नियंत्रणों से बचने के लिए जो प्रयास किए जाते हैं उन पर भी ध्यान रखा जाता है।

औद्योगिक क्रान्ति के फलस्वरूप पनपे हुए नए शहरों में गैस और जल की पूर्ति के लिए प्रथम प्रयास के साथ इन सेवाओं का इतिहास प्रारंभ होता है। उस वक्त विद्यमान आर्थिक स्वच्छन्द-नीति के सिद्धान्त के अनुरूप, निजी व्यक्तिगत व्यवसाय के लिए क्षेत्र खुला हुआ था और एक दूसरे से प्रतियोगिता करनेवाली कम्पनियाँ अक्सर ही गलों में तीन चार रोशनी का लाइन बिछा देती थीं। प्रत्यक्ष रूप से इतना बेकार जँचता था कि इसके फलस्वरूप लोगों महसूस किया कि यह सामान्य आर्थिक सिद्धान्त इस क्षेत्र में नहीं हो सकता था। वास्तव में, इस प्रकार की प्रतियोगिता के द्वारा अर्थशास्त्रियों के शब्दों में, मूल्य "लागत से ऊपर कुछ अधिक घटता बढ़ता रहता था।" लेकिन यह प्रत्यक्ष था कि मूल्य

जिस सतह पर घट-बढ रहा था, उससे उसे बहुत नीचे होना चाहिए था। ऐसी हालतो में किसी भी प्रकार प्रतियोगिता नही कायम रह सकती थी, क्योंकि किसी उद्योग-धन्धे मे, जिसमे पूँजी का इतना अधिक अनुपात स्थायी मशीनो तथा यत्रो के लिए आवश्यक था अधिक शीघ्रता से, एकाधिकार (Monopoly) की ओर बढने के लिए विशेष प्रकार से प्रवृत्ति चाहिए। शीघ्र ही प्रतियोगिता ने स्थानीय एकाधिकार तथा सम्मिश्रण (amalgamation) के सामने घुटने टेक दिया, और इन सेवाओ के इतिहास में अन्तिम अध्याय वे थे, जिनमें उपभोक्ताओ ने स्थानीय प्राधिकारियो के द्वारा ससद को इन एकाधिकारो को नियन्त्रित करने के लिए वाध्य किया और अक्सरहाँ प्राइवेट ऐक्ट द्वारा कम्पनी को खरीद लेने का तथा सेवाओ को स्वय चलाने का अधिकार प्राप्त कर लिया। जब १८७० ई० के बाद बिजली की पूर्ति तथा मार्ग यातायात की समस्या खडी हुई, ससद् ने इसे स्वीकार किया कि इन सेवाओ में भी वही विशेषताएँ तथा एकाधिकार की ओर प्रवृत्ति थी जो गैस और जल-पूर्ति मे थी, और पहले ही इसका प्रबन्ध कर दिया कि या तो उन्हे नियन्त्रित व्यक्तिगत एकाधिकार के रूप मे चलाया जाय या स्थानीय प्राधिकारियो द्वारा सार्वजनिक एकाधिकार के रूप में चलाया जाय। युद्ध के बाद की राष्ट्रीयकरण योजना मे, नगरपालिका तथा कम्पनी दोनो के गैस तथा बिजली के व्यवसायो को मिलाकर राज्य के अधिकार तथा सचालन मे रख दिया गया है। अत स्थानीय प्राधिकारियो की व्यावसायिक सेवाओ का क्षेत्र, जितना पहले था, उसकी अपेक्षा अब बहुत कम हो गया है। जल की पूर्ति तथा यात्रियो के लिए स्थानीय यातायात की सुविधाएँ-"ट्राम गाडी तथा बस" फिर भी अभी तक इस क्षेत्र में काफी मात्रा मे विद्यमान हैं और विशेष स्थानो के अनुरूप इसमें अनेक प्रकार के व्यवसाय हैं, उदाहरण के लिए, सुरग, पुल और डॉक, जो इसी श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं।

विकास की अवस्थाएँ
(The Stages of Development)

अब हम सेवाओं के विकास में परिवर्तन की प्रमुख स्थितियों का अध्ययन करें।

स्थानीय स्वशासन पुलिस के कार्य तथा नियंत्रण करनेवाली शक्तियों को केन्द्र मानकर प्रारम्भ होता है। स्थानीय शासन के प्रथम आधुनिक अंग—पुनंसगठित म्युनिसिपल बोरो (Municipal Boroughs) के १८३५ ई० के म्युनिसिपल कॉरपोरेशन ऐक्ट के अन्तर्गत पुराने शहरों में स्थापित होने के बाद, उनके प्रजातन्त्रात्मक ढंग से चुने गये नये बोरो कौंसिल (Borough Council) का प्रधान कर्त्तव्य, वाच कमिटी (watch committees) के द्वारा, नई पुलिस-शक्ति का शासन करना था जिनमें सर्वप्रथम की स्थापना १८२९ ई० में मेट्रोपोलिस (राजधानी) में हुई थी। यहाँ यह विरोध पैदा किया जा सकता है कि स्थानीय शासन की सेवाओं में सबसे अधिक प्राचीन सेवा, अर्थात् 'पुअरलॉ' जिसकी शुरुआत रानी एलिजाबेथ के राज्यकाल में हुई, इस सुझाव को गलत साबित करता है कि सबसे प्राचीन सेवा पुलिस के कार्य के रूप में या नियंत्रण-शक्ति के रूप में हुई। इसका कुछ अवशिष्ट भाग ही आजकल स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में रह गया है और वह भी नये रूप में तथा और अधिक नवीन समाज-सेवा के अंग के रूप में, लेकिन प्रारंभिक रूप में जिस प्रकार से यह एक अनुशासन का रूप था उसी प्रकार से सामाजिक सहायता का उपाय। वास्तव में, १८३४ ई० के नए 'पुअरलॉ' के बाद, इसे और अधिक मानवीय बनाने के लिए आन्दोलन, नगरपालिका के विभाग के बाद के रूप की खास विशेषता थी जिन सबों के फलस्वरूप समाजिक सेवाएँ कायम हुई।

एडविन चैडविक (Edwin Chadwick) और जौन साइमन (John Simon) द्वारा नगरो की स्वास्थ्य-सुरक्षा के लिए चलाये गये आन्दोलन के साथ सेवाओ का प्रथम विस्तार शुरू हुआ। इस सम्बन्ध मे सर्वप्रथम महत्वपूर्ण कानूनी काम हुए—१८४७ ई० के विभिन्न "टॉउन क्लोजेज ऐक्ट्स (Town "Clauses" Acts) तथा १८४८ ई० का पब्लिक हेल्थ ऐक्ट (Public Health Act) का बनाया जाना। १८४८ ई० का पब्लिक हेल्थ ऐक्ट, १८४५ ई० मे शहरो के स्वास्थ्य के ऊपर रायल कमीशन की रिपोर्ट के फलस्वरूप बना। यह रिपोर्ट उन्नीसवी शताब्दी के प्रमुख सामाजिक कागजातो में से एक है। ये सब उपाय स्वास्थ्य सम्बन्धी स्थितियो के सन्तोष-जनक नियन्त्रण के स्तर से बहुत नीचे रहे और १८६९ ई० के स्वास्थ्य आयोग (Sanitary Commission) को, इस सम्बन्ध में कानून बनाए जाने के पहले, फिर से इस विषय पर विचार करना पड़ा। अगले कुछ वर्षो मे कई नए कानून बनाए गए और उन सबो से महत्वपूर्ण १८७५ ई० का पब्लिक हेल्थ ऐक्ट बना, जिसे १८९० ई०, १९०७ ई० और १९२५ के नये कानून के बाद तथा १९३६ ई० के पब्लिक हेल्थ ऐक्ट में और अधिक ठोस रूप दे दिया गया और उस कोड का प्रमुख भाग अभी भी चालू है।

शहरों की स्वास्थ्य-सुरक्षा के आन्दोलन के साथ-साथ सार्वजनिक शिक्षा के लिए भी आन्दोलन चल रहा था। शिक्षा-सेवा, विभिन्न प्रकार के उद्देश्यो का सम्मिश्रण है और यह आशिक रूप से जातीय और आशिक रूप से सामाजिक सेवा है। जैसा कि सभी कोई अच्छी तरह जानते हैं, श्रमजीवियो के लिए शिक्षा का प्रबध स्वतत्र तथा स्वेच्छ से काम करनेवाली एजेन्सियो के द्वारा हुआ था। इस कार्य में गिरिजा-घर बहुत आगे बढे हुए थे। जोसेफ लकास्टर, जो एक सभासद थे और शिक्षा-सम्बन्धी मामले मे किसी प्रकार का वर्ग-भेद कायम करने वाले नही थे और ऐंड्रू बेल (Ardrew Bell), जिन्हे लोकप्रिय

शिक्षा के ऊपर धार्मिक प्रभाव के सिद्धांत के ऊपर विश्वास था, अग्रगण्य थे। लंकास्टर के सिद्धान्त के अनुसार विद्यालयों का प्रबन्ध करने के लिए १८०८ ई० में 'दि ब्रिटिश ऐंड फारेन सोसाइटी' (The British and Foreign Society) कायम की गई और बेल के सिद्धान्त के अनुसार स्कूल चलाने के लिए १८११ ई० में नेशनल सोसाइटी (The National Society) कायम की गई। प्रारम्भ में इन दोनों संस्थाओं को चलाने के लिए स्वेच्छा से प्राप्त किए गए द्रव्य से काम लिया गया। इस प्रकार स्वेच्छा से प्राप्त सहायता की प्रणाली ने जड़ जमा दिया और करीब-करीब शताब्दी भर, सार्वजनिक शिक्षा की नीति, इस प्रकार से प्राप्त होनेवाली सहायता की वृद्धि रही और साथ-ही-साथ स्वेच्छा से काम करनेवाली इन दो अग्रगण्य संस्थाओं को जिन शर्तों पर ये सहायता दी जाती थी, उनका विशदीकरण हुआ। इसके बाद अन्य धार्मिक संस्थाओं द्वारा संस्थापित विद्यालय भी इस नीति के अन्तर्गत आ गए। १८५८ ई० में नियुक्त की गई रायल कमीशन ने जो रिपोर्ट पेश की, उसके आँकड़े निम्नलिखित हैं —इन स्वेच्छा से चलाये जानेवाले विद्यालयों के विद्यार्थियों में से ७५ प्रतिशत "चर्च आफ इगलैंड" के विद्यालयों (Church of England) में जाया करते थे, १० प्रतिशत "ब्रिटिश ऐंड फारेन सोसाइटी" के विद्यालयों में, ५½ प्रतिशत रोमन कैथोलिक चर्च के विद्यालयों में, ४ प्रतिशत वेस्लियन मेथोडिस्ट्स (Wesleyan Methodists) के विद्यालयों में, और २ प्रतिशत कांग्रिगेसनलिस्ट्स (Congregationalists) के विद्यालयों में। १८७० ई० के बाद ही, एक आन्दोलन के फलस्वरूप, जिसके अन्तिम भाग में इसका नेतृत्व चैम्बरलेन तथा बर्मिंघम रेडिकल्स (Birmingham Radicals) के भावी चुनाव के उमीदवारों की सूची ठीक करने की सभा ने किया, राजकीय शिक्षा नीति के अन्तर्गत, स्थानीय अधिकारियों (उस वक्त स्कूल बोर्ड) द्वारा प्रबंधित, तथा सरकारी

सहायता प्राप्त विद्यालयो का समावेश किया गया। फिर भी, स्वेच्छा से चलाये जाने वाले विद्यालयो की प्रणाली को कायम रखा गया और १९०२ ई० के बेल्फोर एडुकेशन ऐक्ट (Balfour Education Act) ने यह प्रबंध किया कि स्वेच्छा से चलाये जाने वाले विद्यालयो को भी कुछ-न-कुछ सरकारी सहायता मिलनी चाहिए। स्वेच्छा से चलाये जानेवाले विद्यालय की प्रणाली को वास्तव में कायम रखा गया। यद्यपि कि इसमें १९४४ ई० के महत्वपूर्ण एजुकेशन एक्ट (Education Act) के द्वारा बहुत-से परिवर्त्तन लाये गए। १९०२ ई० के अधिनियम (Act) ने स्थानीय प्राधिकारियो को माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के क्षेत्र म ला दिया।

शिक्षा के अलावे, सामाजिक भावना के आन्दोलन तथा मजदूरवर्ग के दबाव का, जिनके फलस्वरूप सामाजिक सेवाएँ कायम हुई, प्रारंभ बहुत बाद में चलकर हुआ और इन सेवाओ में से अधिकाश मौजूदा शताब्दी की उत्पत्ति है। १८९० ई० के "हाउसिंग ऑफ वर्किंग क्लासेज ऐक्ट (Housing of Working Classes Act) के बन जाने के बाद गृह-निर्माण की थोडी शुरूआत हुई, लेकिन १९१४-१८ ई० के महायुद्ध के बाद, जब कि कई प्रकार के कारणो से, मजदूरवर्ग और निम्न-मध्यवर्ग के व्यक्तियो के लिए निवास-स्थान की बहुत अधिक कमी हुई, नगरपालिका की गृह निर्माण-योजना कायम हुई। लेकिन इसके सम्बन्ध में कई कानून बनाये गये और नीति में हेर-फेर भी हुआ। वे कानून निम्नलिखित थे—१९१९ ई० का एडिसन एक्ट (Addison Act), १९२३ ई० का चैम्बरलेन ऐक्ट (Chamberlain Act), १९२४ ई० का ह्वीटले ऐक्ट (Wheatley Act), १९३० का ग्रीनवुड ऐक्ट, (Greenwood Act) तथा १९३५ ई० का यग ऐक्ट (Yorg Act)। इन सबो को अब १९३६ ई० के हाउसिंग ऐक्ट (Housing Act) में एक ठोस रूप दे दिया गया है। चिकित्सा-सेवाएँ भी, जिनका प्रधान उद्देश्य, सामाजिक सुरक्षा की

अपेक्षा किसी व्यक्ति के कल्याण का ख्याल करता है, और इसलिए जो सुरक्षात्मक सेवा की अपेक्षा सामाजिक सेवा कहलाने योग्य है, वर्तमान शताब्दी में ही कायम हुई। छूआछूतवाली बीमारियों पर नियंत्रण का काम, जिसे सुरक्षात्मक तथा स्वास्थ्य-रक्षा सम्बन्धी कानून का अंश समझा जा सकता है १८७५ ई० के अधिनियम के द्वारा, तथा बाद में चलकर १८८९ ई० के अधिनियमों के द्वारा किया गया, यद्यपि राजयक्ष्मा की बीमारी का उपचार १९१५ ई० के पहले और चर्मरोग तथा गुप्तरोगों का इलाज १९१८ ई० के पहले तक नहीं शुरू हो सका। विद्यालयों में भोजन-व्यवस्था की सेवा १९०६ ई० तक नहीं शुरू हो सकी १९०७ ई० तक विद्यालयों में चिकित्सा-निरीक्षण नहीं प्रारम्भ हो सका था और १९१८ ई० तक मातृ-सेवा और शिशु-कल्याण सेवा का कार्य नहीं प्रारम्भ हो सका, सिवाय इसको छोड़कर कि १९१५ ई० के नोटिफिकेशन ऑफ बर्थ्‌स ऐक्ट (Notification of Births Act) की धाराओं के अनुसार इस सेवा के सम्बन्ध में कुछ प्राथमिक कार्य हुए।

गैस, जल-पूर्ति, बिजली तथा मार्ग यातायात सेवाओं का नगरपालिका के शासन के अन्तर्गत आना, उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम भाग की खास विशेषता थी। दो क्षेत्रों में—गैस और जलपूर्ति—व्यक्तिगत निजी व्यवसायों को हटाकर, बहुत अंशों में उनके बदले नगरपालिका की सेवाओं को स्थान दिया गया। इन निजी व्यवसायों को स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा बनवाये गये लोकल प्राइवेट ऐक्ट (Local Private Act) के अन्तर्गत अवक्रम कर दिया गया (superceded)। अभी भी ऐसे क्षेत्र हैं जिनमें व्यक्तिगत निजी कम्पनियों द्वारा जल पूर्ति की जाती है किन्तु उन पर कुछ नियंत्रण रखे जाते हैं। बहुत से क्षेत्रों में बिजली और अधिकांश क्षेत्रों में ट्रामवे यातायात के प्रबन्ध में नगरपालिका अग्रसर हुई। बिजली की पूर्ति का काम १८८२ ई० के एलेक्ट्रिक लाइटिंग ऐक्ट के अन्तर्गत प्रारम्भ

हुआ। ट्रामवे का काम, १८७० ई० के ट्रामवेज ऐक्ट (Tramways Act) के अन्तर्गत कुछ अंशों तक शुरू हुआ, क्योंकि इस अधिनियम के अन्तर्गत नगरपालिका को सिर्फ ट्रामगाड़ी के रास्ते बनाने का अधिकार दिया गया—स्वयं उनपर गाड़ी चलाने का नहीं। अतः इसका अधिक काम लोकल प्राइवेट ऐक्ट के द्वारा पूरा हुआ। इन दो सेवा के लिए जो कानून बने, उनमें नियंत्रित पूंजी और लाभ के आधार पर व्यक्तिगत व्यवसाय (बिना प्रतियोगिता के) के लिए भी अनुमति दी गई थी। जैसा कि पहले ही कहा गया गया है, अब सभी गैसें और बिजली की पूर्ति के व्यवसाय का "राष्ट्रीयकरण" कर दिया गया है।

सामूहिक विशेषताएँ
(Group Characteristics)

इसे सच्चाई के साथ कहा जा सकता है कि एक या दूसरे रूप से, नगरपालिका की सेवाओं का विकास, औद्योगिक क्रांति के समय से सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक शक्तियों के सम्पूर्ण खाके को प्रतिबिम्बित करता है, और इसलिए इसे नहीं मान लिया जा सकता है कि जिन नीतियों के अनुसार ये बहुत विभिन्न प्रकार की सेवाएँ शासित होती हैं उनमें एकरूपता है तथा प्राथमिकता के साथ बनायी गई योजना की तरह किसी प्रकार की अव्यवस्था से मुक्त है अथवा उसके फलस्वरूप इन सेवाओं का वर्गीकरण अच्छी तरह किया जा सकता है। वास्तव में किसी एक सेवा की तुलना में दूसरी सेवा में, कानूनी दृष्टिकोण से बहुत-सी बिना युक्तिसंगत बातें हैं। साथ-ही-साथ स्थानीय प्राधिकारियों के द्वारा सेवाओं को चलाने के लिए संसद् द्वारा जो नियम बनाये गये हैं, वे भी एक दूसरे की तुलना में पूर्ण सामंजस्यवाले नहीं हैं। फिर भी, साधारणतया उन्हें हम चार समूहों में बाँट सकते हैं, जिनकी अपनी स्पष्ट विशेषताएँ अलग-अलग हैं।

इनमें सबसे पहले समूह को हमलोग "सुरक्षात्मक-सेवाएं" के नाम से पुकार सकते हैं जिनमें अधिक प्रत्यक्ष तथा महत्वपूर्ण पुलिस तथा आग बुझानेवाले विभाग की सेवाएँ हैं। लेकिन इस समूह के अन्तर्गत अन्य बहुत-सी नियन्त्रण, तथा निरीक्षण काय सम्बन्धी सेवाएँ आती हैं जिनमें स्वास्थ्य रक्षा, भवन निर्माण नियन्त्रण, खाद्य-पूर्ति नियन्त्रण, तौल और माप की जाँच तथा इस प्रकार के अन्य कार्य हैं। पुलिस और आग बुझानवाले विभाग का सेवाओ की पूर्ति राष्ट्रीय पैमाने पर निर्धारित तथा निश्चित हैं, किन्तु इन शर्तों और नियमो का पालन तथा इन विभाग के कर्मचारियो का प्रशासकीय नियन्त्रण स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा किया जाता है, लेकिन इन सबके ऊपर कुछ मामले में गृह-सचिव (Home Secretary) का थोडा नियन्त्रण रहता है। इन दोनो सेवाओ में, विभिन्न अनुपातो में सेवाओ के खर्च का कुछ अंश राज्य द्वारा दिया जाता है और शेष स्थानीय प्राधिकारियो को स्थानीय कर (Rate) से देना पडता है। स्थानीय प्राधिकारी ही प्रथमतः इन सेवाओ पर खर्च करते हैं और बाद में उसे सरकारी सहायता द्वारा पूरा कर दिया जाता है। दूसरी तरफ, सुरक्षात्मक सेवाओ में से और जो बच जाते हैं, उनका पूरा खर्च मोटामोटी तौर से स्थानीय प्राधिकारी पूर्णतया अपनी आमदनी से ही चलाते हैं, और इन सेवाओ को चलाने में स्थानीय प्राधिकारियों को बिलकुल स्वतन्त्रता रहती है और वे केन्द्रीय देख रेख से इन मामलों में मुक्त रहते हैं।

सेवाओ के दूसरे समूह में भू गर्भ-वाहिनी मल-व्यवस्था, मल-मूत्र को नष्ट करना, सफाई, सार्वजनिक रोशनी का प्रबन्ध तथा सड़को और गलियों को ठीक रखने के काम आते हैं (ट्रंक रोड—प्रमुख सड़कों को छोड़कर जिनके लिए यातायात मन्त्रणालय जिम्मेवार हैं, लेकिन जिनका काम कुछ स्थानीय प्राधिकारी मन्त्रणालय के एजेंट के रूप में करते हैं)। ये इन्हे सामुदायिक सेवाएँ (Communal Services)

कहता हूँ क्योंकि सबो को इसकी जरूरत होती है, सबो की इसके द्वारा सेवा की जाती है, और, समष्टि रूप से आवश्यकतानुसार सब उनका उपयोग करते हैं और सामूहिक रूप से उन सेवाओं के लिए रेट (Rate) देते हैं। कुछ सड़कों के लिए तथा दिहात की स्वास्थ्य रक्षा के लिए सरकारी सहायता छोड़कर, और सभी सेवाओं का खर्च स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा लिए गए रेट से चलता है इस स्थिति की व्याख्या आंशिक रूप से एतिहासिक आधार पर की जा सकती है। यद्यपि इस प्रकार की सेवाएँ, शहरी जीवन के लिए अत्यन्त आवश्यक प्रकार की थी फिर भी औद्योगिक क्रांति द्वारा उत्पन्न किए गये नए शहरों के कुछ अग्रगण्य लोगो द्वारा संगठित स्वच्छा से चलायी जानेवाली संस्थाओं द्वारा साधारणत इन सेवाओं की शुरूआत हुई। इन लोगों का अपने लिए उन सुविधाओं के लिए प्रयास करना था जिसके लिए उस समय न तो सरकार और स्थानीय शासन का कोई अंग, जैसे कि संशोधित म्युनिसिपल कारपोरेशन, जो कि १८३५ के म्युनिसिपल कारपारेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) के द्वारा बनाये गये, इस प्रकार की सेवाओं के प्रबन्ध की आवश्यकता नहीं महसूस करते थे। शहर के इन प्रमुख व्यक्तियों की संस्था ने अपने लिए "टाउन कमिश्नर या नगर आयुक्त" (Town Commissioner) का नाम प्राप्त कर लिया तथा साथ-ही-साथ उन लोगो ने यह भी अधिकार प्राप्त कर लिया कि जिन सेवाओं का वे प्रबन्ध करते हैं, उनके लिए वे कर भी वसूल कर। उन सेवाओं में ये प्रमुख थी—नगर में पहरा देना, सड़कों को ठीक करना, रोशनी का प्रवन्ध तथा मल मूत्र के लिए भू-गर्भवाहिनी नाली की व्यवस्था करना। इन सेवाओं के लिए एक रेट निर्धारित कर दिया गया क्योंकि जो जितनी ही सेवाओं का उपभोग करता था, ठीक उसकी मात्रा का पता लगाना तथा तदनुसार उसके लिए कीमत लेना असंभव था और दूसरा कारण यह भी था कि वास्तविक-सम्पत्ति, जिसके

मूल्यांकन पर रेट का लगाया जाना आधारित था, रेट देनेवालों के लिए मोटामोटी तौर पर, सेवाओं का मूल्य तथा उनका उपभोग पता लगाने के लिए सन्तोषजनक माप-दण्ड था। सम्पत्ति के अनुरूप ही रेट लगाये जाते थे। वास्तविक सम्पत्ति ही रेट लगान का आधार था। ये सेवाएँ प्रारम्भ काल में, पड़ोस में उन व्यक्तियों को नहीं प्राप्य होती थीं जिनमें रेट देने की क्षमता नहीं थी और उन दिनों औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप उत्पन्न हुए नए शहरों के अधिकांश निवासी इतने अधिक गरीब थे कि उस समय की इन विलासिताओं के लिए रेट नहीं दे सकते थे। फिर भी अन्ततः, स्वास्थ्य-रक्षा सम्बन्धी कानून के विकास के साथ-साथ उसमें इस नीति का समावेश हो गया कि सम्पूर्ण शहर के निवासियों के लिए इन सुविधाओं को प्राप्य किया जाय। और भी यह हुआ कि ज्यों ज्यों स्थानीय शासन का विकास हुआ, इस प्रकार की सेवाओं के लिए जो कोई रेट लगाये जाते थे, इन सबों को मिलाकर, पुअर लॉ के लिए लगाये गये रेट के साथ एक जेनरल रेट (General Rate) में बदल दिया गया (पुअर लॉ शुरू में सम्पत्ति के अनुसार लगाया जाता था क्योंकि सम्पत्ति का मूल्यांकन कर देने की क्षमता बतलाना था।) ये दोनों अवस्थाएँ अब, उस हद को कम तथा अस्पष्ट कर देती हैं जिस हद तक आज भी साधारण स्थानीय रेट खास-खास सेवाओं के उपभोग तथा उनसे होनेवाले लाभ के अनुपात में लगाया जा सकता है। हमलोग आज-कल मोटामोटी यह कह सकते हैं कि इस प्रकार की सेवाएँ वास्तव में पूर्ण रूप से सामुदायिक हैं, समाज प्रत्येक व्यक्ति की सेवा उसकी आवश्यकता के अनुसार करता है और प्रत्येक व्यक्ति, अपनी कर देने की क्षमता के अनुसार समाज को कर चुकाता है। जहाँ कहीं स्थानीय करों द्वारा, इन सुविधाओं तथा सेवाओं का प्रबन्ध किया गया है, वे सेवाएं उसी हालत में रहती हैं क्योंकि यह उस इलाके की बनावट पर निर्भर करता है कि वहाँ के लोगों को कौन-कौन सी सेवाएँ प्रदान की जायें।

यह कहना असत्य होगा कि दिहाती इलाको में इनमें से किसी भी सेवा की जरूरत नही है, किन्तु यह कहना सत्य है कि सिर्फ घनी आबादी वाले शहरी इलाके में इन सभी सेवाओ की जरूरत हैं और घनी आबादीवाले इलाके के बाद वाले क्षेत्रो की आवश्यक्ताओ में काफी विभिन्नता रहती है। बिलकुल दिहाती इलाके मे इन सेवाओ में से किसी भी सेवा की जरूरत नही होगी, एक छोटे गांव में रोशनी के प्रबन्ध और सडको को ठीक रखने की आवश्यक्ता होगी लेकिन वहाँ भू-गर्भ वाहिनी मल-नाली व्यवस्था की पूरी प्रणाली या इस प्रकार की अन्य सेवाओ की जरूरत नही होगी।

सेवाओ के तीसरे समूह को 'समाज-सेवा' के नाम से पुकारा जा सकता है और इसके अन्तर्गत निम्नलिखित सेवाएँ आती है—शिक्षा तथा उससे सम्बन्धित चिकित्सा-सेवाएँ, गृह निर्माण, मातृ-सेवा, शिशु-कल्याण तथा अन्य कल्याण सेवाएँ,—यथा, बूढे, अपाहिज, गूंगे, बहरे, अन्धे व्यक्तियो तथा मातृ पितृ विहीन बच्चो की हिफाजत तथा देखभाल करने की सेवाएँ। इस प्रकार की सेवाओ में, जनता के अधिकाश व्यक्तियो को लागत से कम खर्च मे सेवाएँ प्राप्त होती हैं, और शेष व्यक्तियो को एकदम नही या थोडा खर्च लगता है। पूरे खर्च का थोडा हिस्सा सरकार अपने कर द्वारा वसूल की गई आमदनी में से देती है तथा शेष खर्च स्थानीय रेट के द्वारा वसूल आय से किया जाता है। राष्ट्रीय कर अधिकतर, लोगो की कर देने की क्षमता के अनुसार लगाये जाते हैं और उसमें इस बात का ख्याल नही रखा जाता है कि किसी व्यक्ति को उसके बदले सरकार से क्या सेवा प्राप्त होती है, और जिन सेवाओ का यहाँ विचार किया गया, उनके सम्बन्ध में मोटामोटी तौर पर स्थानीय रेट के बारे में भी यही बात लागू है। समाज के अधिक गरीब व्यक्तियो को इस प्रकार समाज के धनी व्यक्तियो द्वारा मदद की जाती है और उन्हे वे सेवाएँ प्रदान

को जाती हैं जिन्हे वे अपने पैसे से नही प्राप्त कर सकते थे। जो समाजवादी नही है, वे इस स्थिति को इस आधार पर अच्छा समझते है कि हमलोग औद्योगिक धन्धे की पूंजीवादी व्यवस्था को और सभी दृष्टिकोण से सबसे अच्छा समझ कर कायम रखें और उसकी त्रुटियो को महसूस कर उन्हे सुधारें, और उन त्रुटियो को दूर करने के लिए समाज-सेवाएँ सबसे अच्छे उपाय हैं। दूसरी तरफ समाजवादी लोग इस स्थिति को अच्छा इसलिए समझते हैं क्योकि उनका कहना है कि समाज-सेवाएँ वास्तव में उन लोगो के लिए क्षतिपूर्ति का एक तरीका है, जो ऐसी औद्योगिक प्रणाली के शिकार हैं, जो अपने पुरस्कार को अनुचित ढग से बाँटता है जिससे जनता में गरीबी फैली हुई है और पुरस्कार के वास्तविक अधिकारी को पुरस्कार नही मिलता है।

चौथा समूह व्यावसायिक सेवाओ (trading services) का है और इसमें निम्नलिखित सेवाएँ आती है—जल-पूर्ति, मार्ग-यातायात और कुछ जगहो में पुल, सुरग या जहाज-घाट का प्रबन्ध। ये सेवाएँ, जब स्थानीय प्राधिकारियो के हाथ में रहती है, व्यावसायिक सेवाएँ कहलाती है क्योकि इन सेवाओ के बदले जो चार्ज लिए जाते है वे व्यावसायिक ढग के होते हैं। साथ ही-साथ इन सेवाओ को चलाने के लिए आर्थिक बातें भी व्यावसायिक ढग की ही हैं और अन्य सेवाओ की तुलना में ये बहुत भिन्न है। इस सेवाओ में साधारणतया औद्योगिक ढग के काम-काज होते है। उनका काम स्वावलम्बन के आधार पर चलता है और उन सेवाओ को चलाने के लिए अन्य करो से सहायता नही ली जाती है। उनकी पूँजी का प्रबन्ध, रेट के द्वारा नही, बल्कि उनकी सिक्युरिटी पर कर्ज लेकर होता है। वे कौलेटरल सिक्युरिटी (collateral security) देते है, जो बिना किसी प्रकार के नियत्रण वाले, पूंजी के बाजार में, बहुत उचित सूद पर कर्ज उठा सकती हैं अर्थात् उन सिक्युरिटियो के आधार पर पूंजी के

लिए कर्ज मिल जाता है । इन सेवाओ के लिए, व्यावसायिक सिद्धान्त के अनुसार, व्यक्ति की सेवा या उपभोग के अनुसार उससे मूल्य लिया जाता है । इन सेवाओ की तुलना, व्यक्तिगत व्यावसायिक सगठन से पूरी करने के लिए यह भी स्पष्ट करना है कि इस प्रकार की व्यावसायिक सेवाओ को कभी-कभी मुनाफा भी होता है जिसके अनुसार अगर सेवाओ का मूल्य नही घटाया जाय तो इस मुनाफे को किसी सार्वजनिक लाभ के काम में लगा दिया जाता है । वे काम इस प्रकार के हो सकते हैं—नगरपालिका के अन्तर्गत और किसी सुविधा का प्रबन्ध, या जिस हद तक कानून की अनुमति हो, उस मुनाफ के द्वारा स्थानीय रेट के मामले मे सहायता प्रदान करना ।

अध्याय ३

बनावट

(Structure)

अभी तक हमलोगों ने "स्थानीय प्राधिकारी" शब्दों का प्रयोग एक बहुत साधारण अर्थ में किया है। फिर भी, जैसा कि हमलोगों ने समय-समय पर जिक्र कर दिया है स्थानीय प्राधिकारी कई प्रकार के है, कुछ स्थानीय प्राधिकारियों की, अन्य की तुलना में सिर्फ उनके आन्तरिक संगठन की कुछ विशेषताओं में अन्तर है, कुछ ऐसे हैं जिनके क्षेत्र तथा जिस प्रकार की सेवाएँ वे करते है, उनमें बहुत अन्तर है। चतुर्थ अध्याय में विभिन्न प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों के संविधानों का विशेष विवरण प्रस्तुत किया जायगा। प्रस्तुत अध्याय में हमलोग उस योजना का वर्णन करते हैं जिसके अन्तर्गत स्थानीय स्वशासन के विभिन्न काम, विभिन्न प्रकार के प्राधिकारियों तथा क्षेत्रों में बांट दिया जाता है। दूसरे शब्दों में हम यह कह सकते हैं कि यहाँ पर हम उसका पर्यवेक्षण करेंगे जिसे दूसरे अच्छे नाम के अभाव में स्थानीय स्वशासन की 'बनावट" (Structure) कहते हैं।

साधारण रूप-रेखा

(A General Outline)

इस बनावट के अन्तर्गत छ इकाइयाँ है—काउन्टी बोरो (County Borough), एडमिनिस्ट्रेटिव काउटी (Administrative County), बोरो (Borough)—जिसे अक्सर हीं म्युनिसिपल या नान-काउन्टी बोरो भी कहा जाता है ताकि काउन्टी

बोरो से इसका अन्तर कायम रखा जा सके—अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District), रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District) तथा पेरिश (Parish), लंदन काउन्टी कौंसिल के अन्तर्गत कई बोरो हैं जिन्हें विशेषता की दृष्टि से मेट्रोपोलिटन बोरो (Metropolitan Borough) का नाम दिया गया है। और भी संस्थाएँ या समिति हैं जिन्हें स्थानीय शासन के किसी विशेष उद्देश्य से कायम किया जाता है—उन्हें अस्थायी समिति कहा जाता है। इस प्रकार की समितियों में संयुक्त परिषद् (Joint Board) और संयुक्त समिति (Joint Committees) हैं जिन्हें किसी स्थानीय प्राधिकारी द्वारा, अपने अड़ोस-पड़ोस के क्षेत्रों के ऊपर किसी खास सेवा के लिए सहयोग प्राप्त करने के लिए संगठित करना पड़ता है। फिर भी, हमलोगों को यहाँ ऊपर बताई गई छ प्रकार की इकाइयों से मतलब है जिन्हें प्रामाणिक रूप कहा जा सकता है।

गत शताब्दी में विभिन्न अवस्थाओं में मौजूदा बनावट की रचना हुई। १८३५ ई० के म्युनिसिपल कौरपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) ने बोरो को चुनाव के आधार पर फिर से संगठित किया, १८८८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) ने एक नये प्रकार का बोरो कायम किया जिसे काउन्टी बोरो कहते हैं। और काउन्टी कौंसिल को भी कायम किया, और १८९४ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) ने अर्बन, रूरल और पेरिश कौंसिल की स्थापना की और उन्हें म्युनिसिपल (नॉन-काउन्टी) बोरो के साथ ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउन्टी के ढाँचे में सम्मिलित कर दिया। जिस समय १८८८ ई० में अन्य काउंटी कौंसिलों की भी स्थापना हुई उसी समय लंदन काउंटी कौंसिल की भी स्थापना हुई (मेट्रोपोलिटन बोर्ड ऑफ वर्क्स को अवक्रम करके), लेकिन मेट्रोपोलिटन बोरो की स्थापना

१९०० ई० के पहले तक नहीं हुई, और उस समय भी बहुत अश में लदन के शहर को अपवाद रूप में, मेट्रोपोलिटन ढाँचे से अलग छोड दिया गया और सिटी कोरपोरेशन (City Corporation) के सगठन को पूर्णतया अछूता छोड दिया गया।

मौजूदा ढाँचे की सबसे प्रमुख विशेषता उसकी इकाई तथा क्षेत्र के बीच अन्तर है जो काउन्टी बौरो तथा अन्य सभी के नाम से प्रसिद्ध है। काउटी बौरो—जो हमारे बडे शहरो द्वारा, जिनमें से अधिकाश शहरो की जनसख्या ७५,००० से ऊपर है और कुछ शहरो की आबादी उससे कम है, निर्मित एक इकाई है, भौगोलिक दृष्टिकोण से (क्षेत्रों के हिसाब से) काउटी के अन्तर्गत पडता है किन्तु प्रशासकीय कार्यों के लिए ऐसी बात नही है। जैसा कि इसके नाम ही से पता चलता है, मोटामोटी तौर से, काउटी बौरो को काउटी तथा बौरो दोनो की शक्तियाँ है और इसका तात्पर्य यह निकलता है कि यह अपनी सीमा के अन्तर्गत पूरे पैमाने पर स्थानीय स्वशासन की सभी सेवाओ के कार्यों को करता है। अन्य सभी क्षेत्र प्रशासकीय काउटी के अन्तर्गत पडते है। प्रशासकीय काउटी कई छोटे भागो में बँटी हुई है, यथा—बौरो (Borough), अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स (Rural Districts)। रूरल डिस्ट्रिक्ट भी फिर रूरल पेरिशो (Rural Parishes) में बँटा हुआ है। इन काउटी क्षेत्रो में, जैसा कि वे कहे जाते है, सेवाओ को काउटी कौंसिलों, बौरो कौंसिलो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौसिलो, रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिलो, तथा पेरिशो में बाँट दिया जाता है और सभी प्रकार के प्राधिकारियो को कुछ-कुछ सेवाएँ दे दी जाती है। बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) रेट (Rate) सग्रह करते है जिससे उनकी अपनी तथा काउटी की आमदनी पूरी होती है अर्थात् दोनो की आय की पूर्त्ति रेट द्वारा होती है जिसका सग्रह बौरो तथा काउटी द्वारा होता है।

इस प्रकार, काउटी बौरो के क्षेत्र के अन्तर्गत रहनेवाला एक नागरिक देखता है कि उसकी सभी सेवाओ की पूर्त्ति काउटी बौरो कौंसिल द्वारा की जाती है, लेकिन एक बौरो या अर्बन डिस्ट्रिक्ट के क्षेत्र के अन्तर्गत रहनेवाला नागरिक पाता है कि उसकी कुछ सेवाओं की पूर्ति बौरो या अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल द्वारा और कुछ की काउटी कौंसिल द्वारा की जाती है। अगर वह रूरल डिस्ट्रिक्ट के किसी भाग में रहता है तो वह देखता है कि उसकी कुछ सेवाओ का प्रबन्ध काउटी कौसिल द्वारा, कुछ सेवाओ का प्रबन्ध कौंसिल द्वारा तथा अन्य का प्रबन्ध पेरिश कौंसिलर (या मीटिंग) द्वारा किया जाता है।

बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट, रूरल डिस्ट्रिक्ट और पेरिश कौसिल, काउटी कौंसिल के अधीनस्थ नही हैं। साधारणतया, प्रत्येक प्रकार की कौंसिल, काउटी क्षेत्र के अन्तर्गत स्वतन रूप से, उसके प्रबन्ध में दिए गए कार्यों के लिए जिम्मेवार है। फिर भी, कुछ सेवाओं में काउटी कौंसिल को बौरो या डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को कुछ उत्तरदायित्व दे देना पडता है या उन्हे स्थानीय कार्यकारिणी एजेंट के रूप में बहाल कर लेना पडता है।

म्युनिसिपल (नॉन-काउटी) बौरो तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट (जिनमें अपनी कौंसिलो के सगठन में अन्तर है किन्तु वस्तुत उनके कार्य-क्षेत्र एक ही है) अधिक सख्या में सेवाओ को चलाते है, जिनमें से अधिकाश इस प्रकार के है जिनका वर्णन हमलोग सामुदायिक सेवाओ के रूप में कर चुके है, उदाहरण के लिए भू-गर्भ-मल नाली व्यवस्था, मल-मूत्र को नष्ट करना, कूडे-करकट का सग्रह तथा उसे नष्ट करना, गलियो की सफाई तथा रोशनी का प्रबन्ध, जन-स्वास्थ्य पर देखमाल सम्बन्धी नियत्रण, भवन निर्माण पर नियत्रण, पार्क, बगीचा, स्नान-घर आदि। यद्यपि वर्गीकृत सडको (Classified Road) के खर्च का वह भाग, जिसकी पूर्ति स्थानीय रूप से होती है, काउटी भर में फैला

हुआ है, और ट्रंक रोड का खर्च यातायात मंत्रणालय द्वारा दिया जाता है, फिर भी बड़े-बड़े बौरो और अर्बनो द्वारा उनकी देख-भाल, मरम्मत तथा सुधार का खर्च उठाया जाता है, तथा सभी बौरो और डिस्ट्रिक्ट अपने "डिस्ट्रिक्ट" (Districts) के अन्तर्गत की सड़को पर नियन्त्रण रखते हैं। काउंटी बौरो की तरह कई बौरो तथा अर्बन भी जनोपयोगी सेवाओ का काम करते हैं, यथा, जल-पूर्ति और मार्ग-यातायात। उनमें से कुछ, जिनकी जनसंख्या, एक समय, एक खास हद से अधिक थी, १९४५ ई० तक, प्रारम्भिक शिक्षा, मातृ-सेवा तथा शिशु-कल्याण सेवाओ का प्रबन्ध करते थे, उनका अपनी पुलिस का भी प्रबन्ध था लेकिन अब य सब काम (काउंटी बौरो के बाहर) काउंटी के हाथो मे है।

रूरल कौंसिल की शक्तियाँ भी, अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल की शक्तियो के सदृश है, लेकिन उनलोगो के लिए यह आवश्यक नही है कि अपने क्षेत्र में, उसी प्रकार की सुविधाओ को प्रदान करें जिस प्रकार शहरी इलाकों में आवश्यकता होती है। गाँवो के विस्तार के साथ, उनकी समस्या को सुलझाने के लिए धीरे-धीरे वे और शक्ति प्राप्त कर उनका उपयोग कर सकते हैं जैसा कि शहरी क्षेत्रो में होता है।

सभी बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल भवन-[illegible] अधिकारी हैं। लंडन की ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउंटी (Admi-[illegible]ve County) में लंडन काउंटी कौंसिल तथा मेट्रोपो-[illegible] बौरो को इस मामले में साथ-साथ अधिकार मिले हुए हैं। [illegible] कौंसिल बड़ी योजनाओ और पुनर्विकास के लिए उत्तरदायी [illegible], किन्तु प्रान्तो में काउंटी कौंसिल को भवन-निर्माण कार्य में बहुत [illegible] अधिकार हैं और वे अधिकार भी वस्तुत बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट [illegible] के पूरक रूप में हैं।

काउंटी कौंसिल राष्ट्रीय-पथ, प्रारंभिक, माध्यमिक, टेकनीकल

तथा कृषि-शिक्षा तथा प्रसव-सेवा और अन्य घरेलू कल्याण सेवाओं का, जो राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा (National Health Service) से सम्बन्धित हैं, प्रबन्ध करती हैं। नेशनल इंस्योरेंश (National Insurance Act) के अन्तर्गत वे बूढ़ों, अपाहिजों, बहरे, गूँगे तथा अंधे व्यक्तियों और अनाथों की देखभाल करती हैं। विविध प्रकार की लाइसेंस देने का भी काम वे करती हैं। वे क्वार्टर सेसन (Quarter Session) के साथ मिलकर स्थायी संयुक्त समिति (Standing Joint Committee) नियुक्त करती हैं, जो काउंटी बौरो के क्षेत्र के बाहर पुलिस अधिकारी हैं।

लंडन काउंटी कौंसिल और मेट्रोपोलिटन बौरो के बीच कार्यों का बँटवारा इसी प्रकार का है फिर भी वे दोनों बिलकुल एक जैसे नहीं हैं। कई सेवाएँ, जो प्रान्तों में, म्युनिसिपल बौरो या अर्बन डिस्ट्रिक्ट के हाथों में रहेंगी, किंतु काउंटी के हाथों में नहीं, लंडन में लंडन काउंटी कौंसिल के हाथ में हैं, उदाहरण के लिए, प्रधान भूगर्भस्थ मल-निर्गम नाली, भवन-निर्माण तथा मेट्रोपोलिटन वाटर बोर्ड (Metropolitan Water board) और लंडन पैसेंजर ट्रान्सपोर्ट बोर्ड जैसी संस्थाएँ। इसलिए मेट्रोपोलिटन बौरो का, कार्य-क्षेत्र, अधिक जनसंख्या के बावजूद भी प्रान्तों के म्युनिसिपल बौरो तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट की तुलना में, अधिक संकुचित है और तदनुसार उनका उत्तरदायित्व कम है।

इसलिए कि पाठक को स्थानीय स्वशासन की बनावट की स्पष्ट प्रारंभिक धारणा बन सके, हमलोगों ने यहाँ दी गई रूप-रेखा के अन्तर्गत, शक्तियों के वितरण तथा प्रत्येक प्राधिकारी का सेवाओं के ठीक-ठीक क्षेत्र का पूरा या विशेष विवरण नहीं दिया है लेकिन इस काम के लिए जिस प्रकार के विशेष विवरण की आवश्यकता है, उसका समावेश परिशिष्ट 'अ' के अन्तर्गत किया गया है, जिसे इस अध्याय के पढ़ लेने के बाद, पाठक को ध्यानपूर्वक पढ़ने के लिए आग्रह किया जाता है।

भेद—नाम मात्र का और वास्तविक

(Distinctions—Real and Nominal)

एक बहुत संश्लिष्ट या जटिल (Complex) बनावट के सरल वर्णन, जिसे प्रस्तुत करने का हमलोगों ने पीछे बताई गई रूप-रेखा के अन्तर्गत प्रयास किया है, के बावजूद भी, यह संभव नहीं है कि इससे एक साधारण पाठक के मन का सन्देह तथा गलत अव-धारणाएँ (misconceptions) हट जायेंगी। स्थानीय स्वशासन की बनावट के आंशिक रूप से धीरे-धीरे विकास ने, अपने पीछे कई प्रकार की अव्यवस्था (Anomaly) और कुछ अनावश्यक जटिलता को ही नहीं छोड़ रखा है, बल्कि इससे सम्बन्धित नामों की सूची में बहुत ही असन्तोषजनक गड़बड़ी पैदा कर रखा है। कोई नागरिक पूछ सकता है कि इस बनावट के अन्तर्गत 'सिटी' (City) का कहाँ स्थान है ? इसका उत्तर यह है कि इस बनावट के अन्तर्गत 'सिटी' का कहीं स्थान नहीं है। हमलोगों के सबसे बड़े शहर, जैसे बर्मिंघम, लिवरपुल, मैनचेस्टर तथा लीड्स, वास्तव में सांविधानिक रूप से काउंटी बौरो के अधिक और कुछ नहीं हैं। किसी शहरी समुदाय के लिए काउंटी बौरो से बढ़कर कोई संगठन नहीं है, अगर हमलोग मेट्रोपो-लिश (Metropolis , की गणना इसमें छोड़ दें, जो कि इतना बड़ा है कि उसके लिए यह आवश्यक समझा गया कि उसे काउंटी बौरो का एक सम्बन्धी (Unitary) संगठन नहीं देकर उसे द्वि सूत्री बनावट दिया गया। "सिटी" शब्द एक नाममात्र की पदवी है। यह एक ऐसी पदवी या नाम है, जो कुछ लोगों के ख्याल से ऐसे नगरों को दिया जाय जो प्रारंभ में कैथेड्रल (Cathedral) या बिशप (Bishop) के स्थान थे। लेकिन यह नाम आजकल, ऊपर की व्याख्या भले ही गलत या ठीक हो, राजा द्वारा "लेटर्स पेटेन्ट"

(Letters patent) के सहारे किसी भी नगर को दिया जा सकता है ।

काउटी बौरो और म्युनिसिपल (नॉन-काउटी) बौरो में जो भेद है वह महत्वपूर्ण है और यह भेद कुछ अश तक नाम से प्रकट होता है और कुछ अश तक नही । दोनो में, उनकी शक्तियो तथा सेवाओ के क्षेत्रो में महान अन्तर है । काउटी बौरो स्वत एक पूर्ण इकाई है जो स्थानीय शासन के पूरे कार्यक्षेत्र पर शासन करता है अर्थात् वास्तविक रूप से उसे काउटी कौंसिल और बौरो कौंसिल दोनो की सम्मिलित शक्तियाँ है । दूसरी तरफ, म्युनिसिपल बौरो (उचित रूप से जिसका नाम बिना प्रत्यय के 'बौरो' होगा) प्रशासकीय काउटी का एक भाग है जिसमें काउटी कौंसिल स्वय कुछ सेवाओ को सम्पन्न करता है और कुछ सेवाएँ बौरो कौसिल द्वारा की जाती है । फिर भी, दोनो प्रकार के बौरो-काउटी और नॉन-काउटी स्थानीय प्राधिकारी के पास एक ही प्रकार का सगठन है और यह स्थानीय शासन में सबसे उन्नतशील अवस्था में है और यह स्थानीय समाज या समुदाय को एक प्रकार की प्रतिष्ठा का रग देता है जो कि "बौरो" शब्द मध्ययुग से करता आ रहा है । प्रारभ काल में दोनो प्रकार के बौरो का निर्माण, राजा द्वारा 'चार्टर ऑफ इनकौरपोरेशन' (Charter of Incorporation) की स्वीकृति द्वारा किया गया होगा । हमारे कुछ बौरो के पास बारहवी तथा तेरहवीं शताब्दियो की सनदें है और ये अभी भी उनके स्थानीय स्वशासन में बौरो के स्थान का प्रमाणपत्र है यद्यपि उनके कौंसिलें अब प्रजातान्त्रिक ढग से सगठित होती है जो कि १८३५ ई० के म्युनिसिपल कौरपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) द्वारा उस वक्त के सभी बौरो पर डाला गया और फिर बाद के कानून (अब १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अन्तर्गत जिसे ठोस रूप दे दिया गया है) द्वारा उस

अवधि के बाद स्थापित सभी बौरो के ऊपर यह प्रजातान्त्रिक रूप दिया गया।

सनद की स्वीकृति के लिए जन-सख्या की कोई खास सीमा निर्धारित नही है, यद्यपि कि व्यावहारिक रूप में यह देखा गया है कि २०,००० से कम आबादी वाले अधिकारी आवेदन देने में सफल नही होगे। औपचारिक ढग से ये सनदें, प्रिवी कौंसिल (Privy Council) की सलाह पर राजा द्वारा दी जाती है लेकिन वास्तव में यह उस मन्त्रणालय की सलाह पर मिलता है जिसके हाथ में स्थानीय शासन का भार रहता है। यह मन्त्रणालय सनद के लिए आवेदन पत्र को एक ऐसा अवसर समझता है जबकि सेवाओ तथा आवेदन करने वाले प्राधिकारी (एक डिस्ट्रिक्ट, और साधारणतया एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट, कौंसिल) की साधारण कार्यकुशलता के बारे में समीक्षा की जाय और उसे अस्वीकृत करने की मन्त्रणा देता है अगर वह समझता है कि उनकी कार्यकुशलता एक औसत दर्जे से कम है। अर्बन डिस्ट्रिक्ट से बौरो के स्तर में आने का तरीका बहुत आसान है और प्रत्यक्ष रूप से, एक साधारण बौरो से काउटी बौरो के स्तर में आने की अपेक्षा कम महत्वपूर्ण है। क्योकि यहाँ इस बात पर एक बार और जोर देना आवश्यक है कि साधारण बौरो से काउटी बौरो के स्तर में बदलने का अर्थ होता है काउटी का क्षेत्र खतम हो जाना, जैसा कि कानून जाननेवाले लोग कहेंगे और शहर, स्थानीय स्वशासन के सभी कार्यों के लिए एक पूर्णतया स्वावलम्बी समुदाय बन जाता है। १९२६ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (County Boroughs and Adjustments) के पहले तक काउटी बौरो के स्तर में आने के लिए अस्थायी आदेश (Provisional Order) दिया जा सकता था और सिर्फ ५०,००० जन-सख्या वाले बौरो ही इसके लिए आवेदन पत्र दे सकते थे। ऊपर बताये गये अधिनियम (Act) के अनुसार

आवेदन-पत्र देने के लिए जनसंख्या का स्तर ७५,००० कर दिया गया और इसकी स्वीकृति लोकल प्राइवेट ऐक्ट (Local Private Act) के अन्तर्गत होना आवश्यक कर दिया गया । आजकल यही स्थिति है । इस सम्बन्ध में कुछ कानूनी हेर-फेर होने के बाद मौजूदा स्थिति फिर वही है । यद्धोत्तर वर्षों में, १९४५ और १९५० ई० के बीच में एक लोकल गवर्नमेंट बाउंडरीज कमीशन (Local Government Boundaries Commission) की स्थापना हुई और उसे फिर उठा दिया भी गया । तात्पर्य यह कि इसके फलस्वरूप परिस्थिति में परिवर्त्तन नहीं हुआ और स्थिति पहले ही जैसी है ।

अब हमलोग एक बौरो (Borough) और एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District) के अन्तर के प्रश्न पर आ गये हैं और इसका संक्षिप्त उत्तर यह है कि स्थानीय प्राधिकारी अर्थात् बौरो कौंसिल (Borough Coucil) के आन्तरिक संगठन तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट के आन्तरिक संगठन में जिन बातों का अन्तर है, उसका विशेष विवरण हमलोग छठे अध्याय में देंगे और अर्बन डिस्ट्रिक्ट की अपेक्षा बौरो की स्थिति अधिक प्रतिष्ठा की है । इन दोनों प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों की शक्तियाँ व्यावहारिक रूप से एक ही प्रकार की हैं । बौरो को एक प्रकार का ऐतिहासिक अधिकार मिला हुआ है और जिसकी पुष्टि कानून द्वारा भी की गई है । बौरो को स्वयं अच्छे प्रबन्ध तथा शासन के लिए उप-नियम बनाने के अधिकार हैं, किसी प्रकार की गड़बड़ी को रोकने के लिए भी उप-नियम बनाने का उन्हें अधिकार है । हाँ, इतना अवश्य है कि उस विभाग के मंत्री की स्वीकृति इन बातों में मिलनी चाहिए । और यद्यपि काउंटी को भी इसी प्रकार की शक्तियाँ हैं फिर भी उसे अपने प्रशासकीय क्षेत्र के अन्तर्गत के बौरो को इस प्रकार के काउंटी के उपनियमों के दायरों से

अलग कर देना पड़ेगा। दूसरी तरफ अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को ऐसे वृहत् प्रकार के उपनियम बनाने के अधिकार नहीं हैं, यद्यपि उन्हें भी, पब्लिक हेल्थ ऐक्ट्स (Public Health Acts) के अन्तर्गत कुछ खास-खास बातों के सम्बन्ध में उपनियम बनाने के अधिकार हैं।

एक अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District) और एक रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District) के बीच जो अन्तर है, उसकी जानकारी के लिए अधिक टीका-टिप्पणी की जरूरत नहीं है क्योंकि उनके नाम से ही स्पष्ट रूप से पता चल जाता है कि जिस प्रकार के क्षेत्रों की वे सेवा करते हैं वे विभिन्न हैं या विभिन्न माने जाते हैं। रूरल डिस्ट्रिक्ट को समुदायिक ढंग की सेवा प्रदान की खास तौर से शक्ति नहीं है जैसा कि अर्बन डिस्ट्रिक्ट को है। फिर भी पैरिशों (Parishes) तथा शहरी रूप धारण करने वाले क्षेत्रों के विकास के प्रबन्ध के लिए, रूरल डिस्ट्रिक्ट को, उस विभाग के मन्त्री द्वारा यह शक्ति प्रदान की जा सकती है कि अपने इलाके के खास-खास क्षेत्रों के लिए विशेष अधिकारों के लिए आवेदन करें। हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि ये अधिकार अर्बन डिस्ट्रिक्ट को स्वतः मिल जाते हैं।

अन्ततः एक और अन्तर को ध्यान में रखना चाहिए जो एक रूरल पेरिश (Rural Parish) और एक अर्बन पेरिश (Urban Parish) के बीच है। अब सिर्फ रूरल डिस्ट्रिक्ट ही है जो स्थानीय शासन की प्रशासकीय इकाई है और वह इस अर्थ में कि वह अपनी ही पेरिश मीटिंग या पेरिश कौंसिल द्वारा शासित होती है। फिर भी, अर्बन डिस्ट्रिक्ट जन्म तथा मृत्यु और विवाह वगैरह के रजिस्ट्रेशन के काम के लिए एक कार्य-क्षेत्र बन जाता है, लेकिन इसकी सीमाओं के, विकास और परिवर्तन के साथ-साथ, बौरो और अर्बन डिस्ट्रिक्ट की सीमाओं के साथ मिलने की साधारण रूप से चेष्टा की जा रही है।

ऊपर बताये गये वर्गीकरण के अनुसार यह मानना पड़ेगा कि जिस प्रकार की नामावली का प्रयोग किया गया है उससे उनका अर्थ नही स्पष्ट होता है और इसलिए यह और अधिक अफसोस की बात है कि १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) ने एक और शब्द "काउंटी डिस्ट्रिक्ट" (County District जोड़कर पहले से स्थित गड़बड़ी म और अधिक उलझन पैदा कर दिया है। उस अधिनियम (Act) के अन्तर्गत बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट को यह नाम दिया गया है ताकि यह पता चल सके कि वे सब प्रशासकीय काउंटी की इकाइयाँ हैं।

क्षेत्रीय रूप

(The Area Pattern)

६२ प्रशासकीय काउंटी हैं। प्रशासकीय काउंटी वह काउंटी है जिसमें से काउंटी बौरो का प्रतिनिधित्व करने वाले द्वीप निकाल लिए गये है,अन्यथा इसकी सीमाएँ भौगोलिक काउंटी की सीमाओं का अनुसरण करती है जिसमें निम्नलिखित अपवाद है। यौर्कशायर ३ प्रशासकीय काउंटी में बँटा हुआ है, जिनके नाम ये है–ईस्ट, वेस्ट तथा नोर्थ राइडिंग्स (North Ridings)। लिंकन भी ३ प्रशासकीय काउंटी में बँटा हुआ है—हालैंड, केस्टेवेन तथा लिंडर्स। सफोक (Suffolk) तथा ससेक्स (Sussex) दोनो भी पूर्वी तथा पश्चिमी दो प्रशासकीय काउंटी मे बँटे हुए है। कैम्ब्रिजशायर भी दो भागो में बँटा हुआ है—कैम्ब्रिजशायर तथा एली का द्वीप (Isle of Ely)। नौर्देम्पटनशायर भी दो काउंटी में बँटा हुआ है—नौर्देम्पटनशायर काउंटी तथा "सोक ऑफ पीटरबोरो" (Soke of Peterborough)। हैम्पशायर का प्रमुख भूभाग एक प्रशासकीय काउंटी है तथा वाइट का द्वीप (Isle of Wight) दूसरा भाग है। अन्तत, लंडन, जो एक

भौगोलिक काउंटी नहीं है, एक प्रशासकीय काउंटी के रूप में संगठित कर दिया गया। इन विशेष विभाजन के अतिरिक्त, जब १८८८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट ने काउंटी कौंसिल की स्थापना की, तब काउंटी की सीमा वही रही जो कि नौर्मन विजय के समय से थी, और कुछ काउंटी बौरो के अधिक विकास को छोड़कर अन्य की वे सीमाएँ स्थायी रही हैं यद्यपि कि अन्य इकाइयों में से अधिकांश के क्षेत्रों में बहुत अधिक परिवर्तन आ गया है।

मैट्रोपोलिटन लंदन अर्थात् लंदन काउंटी कौंसिल के क्षेत्र की जनसंख्या ३२.२५ लाख और ३५ लाख के बीच में है। प्रांतीय प्रशासकीय काउंटी के आकार में बहुत अन्तर है। लंकाशायर की आबादी २० लाख से अधिक है और मिड्ल सेक्स की भी वही है, रटलैंड की आबादी सिर्फ १८००० है, १३ काउंटी इस आकार में हैं कि उनकी जनसंख्या १००,००० से कम है और कुल काउंटी में से तिहाई की जनसंख्या १००,००० और ३००,००० के बीच में है और औसतन आकार यही मालूम पड़ता है। पूरा लंदन और उसके पड़ोस की मिड्ल सेक्स की काउंटी भी करीब-करीब पूरा, शहरी इलाका ही है, लेकिन एक औसतन काउंटी का क्षेत्र विभिन्न रूप का पाया जाता है— प्रधानतया उनका क्षेत्र दिहाती रहता है लेकिन उनके अन्तर्गत बहुत से शहरी इलाके भी रहते हैं जिनका प्रतिनिधित्व नॉन-काउंटी बौरो और अर्बन डिस्ट्रिक्ट द्वारा होता है—और उनमें कुछ का आकार बहुत बढ़ गया है यद्यपि उन्होंने उच्च स्तर नहीं धारण किया है तथा प्रशासकीय काउंटी में से नहीं निकल गये हैं जैसा कि उनके काउंटी बौरो रहने पर होता।

८३ काउंटी बौरो हैं। यद्यपि, जैसा कि पहले कहा गया है, एक काउंटी बौरो के निर्माण के लिए जन-संख्या का मौजूदा स्तर ७५,००० है, फिर भी करीब बीस काउंटी बौरो की जन-संख्या उससे

कम हैं। दूसरा तरफ करीब बीसो ऐसे काउटी बौरो हैं जिनकी जन-सख्या २००,००० से अधिक हैं और वे प्रान्तीय शहरो की प्रथम श्रेणी में आते हैं। शेष सम्पन्न और सुगठित शहरी समुदाय हैं।

३०९ नॉन-काउटी बौरो और २९ मेट्रोपोलिटन बौरो (Metropolitan Borough) हैं। नॉन-काउटी बौरो में से, करीब तीन दर्जनो की जन-सख्या ५,००० और १०,००० के बीच में है और करीब ६० की जनसख्या ५,००० से कम है, और इन ६० म से करीब २० की जनसख्या २५०० से भी कम हैं। इनम से करीब सभी प्राचीन बौरो हैं और औद्योगिक क्रान्ति (Industrial Revolution) के युग से पहले के समय में ये बहुत महत्वपूर्ण थे किन्तु औद्योगिक क्राति के साथ-साथ जो बडे-बडे शहरो का विकास हुआ उसने इनके महत्त्व को कम कर दिया। दूसरी तरफ, ११ नॉन-काउटी बौरो की जनसख्या १००,००० और २००,००० के बीच में है। एक साधारण नॉन-काउटी बौरो के लिए जन-सख्या की सीमा २०,००० और ७०,००० के बीच में है।

५७२ अर्बन डिस्ट्रिक्ट हैं जिनमें से २ की जनसख्या १००,००० और २००,००० के बीच में हैं किन्तु उनमे से करीब-करीब ३०० की जनसख्या १०,००० से भी कम है। इस श्रेणी में छोटी इकाइयो की सख्या ध्यान देने योग्य है, करीब १५० की जन-सख्या ५,००० से कम हैं अर्थात इतना कम कि जिसे आजकल के नगर की योजना बनाने वाले एक पडोसी समाज की इकाई कायम करने के लिए एक न्यूनतम सीमा समझते हैं। इनमें से करीब १०० की जनसख्या २५०० और ५ ००० के बीच म हैं और करीब ५० की जन-सख्या २,००० म कम हैं।

४७५ रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल हैं जिनमें से ५ का क्षेत्रफल २००,००० एकड म अधिक का है—जो ६ काउटी कौंसिल के अलग-अलग

क्षत्रफल से अधिक है। किसी की भी जनसख्या ८०,००० से ९०,००० तक से फाजिल नही है। एक सौ या उससे अधिक की जन सख्या २०,००० से ७०,००० के बीच है, दो सौ या उससे अधिक की जन-सख्या १०,००० और २०,००० के बीच है और करीब १५० की जन-सख्या १०,००० के नीचे है।

७,००० पेरिश (Parishes) हैं जिनके साथ कौंसिल भी है, और ४,१०० पेरिश हैं जो सिर्फ मीटिंग (Meetings) द्वारा ही शासित होते हैं।

इनको छोड़कर, इगलैंड और वेल्स में स्थानीय प्राधिकारियों की सख्या १५३० (अस्थायी समितियों की गणना नही करने पर) है और उनमें से करीब दो तिहाई की जन-सख्या २०००० से कम है और करीब २५० की जन सख्या ५,००० से भी कम है।

परिशिष्ट (ख) की तालिका से, जिसमें स्थानीय प्राधिकारियों (पेरिश, लडन काउटी कौंसिल और मेट्रोपोलिटन बोरो को छोड़कर) की जनसख्या को दिखलाया गया है, देश में स्थानीय शासन के क्षेत्रीय रूप का एक साधारण अन्दाज लग सकता है।

बनावट की क्या कसौटी होनी चाहिए ?
(What Tests Should Structure Satisfy ?)

दसवें अध्याय में, हमलोगों ने बनावट सम्बन्धी वर्तमान आलोचनाओं का सारांश दिया है तथा इसकी उन्नति या अवक्रम (Supersession) के बारे में हाल में दिए गये प्रस्तावों का भी सारांश दिया गया है। हमलोगों का काम यहाँ उनकी व्याख्या करनी है, और हमलोग यह सिर्फ इसके बाह्य रूप का वर्णन करके नही कर सकते हैं। हमलोगों को उन उद्देश्यों की एक धारणा बना लेनी पड़ेगी जिनकी पूर्ति स्थानीय शासन की बनावट को करनी चाहिए तथा उन नियमों

और शर्तों को भी स्पष्ट करना पड़गा जिनकी पूर्ति इसकी बनावट को करनी पड़ेगी और तब हमलोगों को उस योजना को अलग करना पड़गा जिसके आधार पर खासकर इस प्रकार की बनावट कायम हुई ताकि उन उद्देश्यों और नियम तथा शर्तों की पूर्ति हो सके। तौभी हमलोग स्थानीय शासन की बनावट को अच्छी तरह नहीं समझ सकेंगे—और इसकी और कम संभावना रहेगी कि हमलोग यह निर्णय कर सकेंगे कि इसका किस प्रकार सुधार किया जाय या इसे बदला जाय—अगर हमलोग यह नहीं जान जायँ कि योजना और योजना के प्रयोग (या कुप्रयोग) में किस प्रकार का अन्तर है। इसलिए प्रथमत हमलोगों को देखना चाहिए कि स्थानीय शासन की बनावट को किन उद्देश्यों और किन नियमों, तथा शर्तों की पूर्ति करनी चाहिए।

किसी खास स्थानीय प्राधिकारी के उत्तरदायित्व के दायरे के अन्तर्गत "नीति" (Policies) तथा "प्रशासन" (Administration) के कार्यों के बीच अन्तर दिखाने के लिए स्थान है, किन्तु एक मोटा-मोटी राष्ट्रीय दृष्टिकोण से स्थानीय प्राधिकारी का कार्य प्रशासकीय तथा कार्यपालिका का है। वे उन नीतियों का पालन करते हैं तथा उनके अनुसार शासन करते हैं जो संसद द्वारा निर्धारित की जाती हैं तथा कुछ अंशों में उनकी स्पष्ट परिभाषा भी दे दी जाती है। इसलिए स्थानीय शासन की बनावट का प्रमुख उद्देश्य, साधारण तौर से प्रशासकीय होना चाहिए। प्रशासकीय शब्दों म स्थानीय शासन की बनावट के बारे में अच्छी तरह समझा जा सकता है और अन्तत उसे प्रशासकीय कसौटी पर ही जाँचा जाना चाहिए। नागरिक की सेवा होनी चाहिए और स्थानीय प्रजातंत्र की यंत्र विधि का प्रमुख उद्देश्य होना चाहिए नागरिक की अधिकतम कार्यकुशलता और मितव्ययिता के साथ सेवा करना। "मितव्ययिता के साथ" का यह तात्पर्य नहीं है कि नागरिक की सेवा जहाँ तक संभव हो कम खर्च में की जाय

बल्कि यह कि खर्च उतना कम होना चाहिए जो कार्य के एक दिए हुए स्तर और उचित कार्यकुशलता को कायम रख सके। "कार्य-कुशलता" से यह तात्पर्य है कि, स्थानीय जन-सेवा के क्षेत्र में नागरिकों की आवश्यकता की पूर्ति का प्रबन्ध रहे और लोगों को कम-से कम असुविधा का सामना करना पड़े, लेकिन साथ-ही-साथ एक दिए हुए स्तर और विधि के अनुरूप सभी कार्य सुचारु रूप से हों। स्थानीय शासन की कार्यकुशलता के सबसे महत्वपूर्ण पहलुओं म एक यह भी है, उसमें नई समस्याओं को अपनाने की क्षमता भी रहनी चाहिए।

अब हम इस पर विचार करें कि 'बनावट' (Structure) का इन उद्देश्यों पर किस हद तक प्रभाव पड़ेगा। यह सत्य है कि बहुत अंश तक, यह स्थानीय प्राधिकारियों की योग्यता और संगठन पर निर्भर करता है। फिर भी बनावट का महत्व बहुत अधिक हो सकता है। अगर सभी नहीं तो अधिकांश आवश्यकताएँ, जिनकी पूर्ति नागरिक स्थानीय शासन की एजेन्सियों के द्वारा चाहता है, इस प्रकार की हैं जो आर्थिक कही जा सकती हैं। नागरिक को एक सेवा के साथ दूसरी सेवा चाहिए और उन सभी सेवाओं में एक दूसरे से सम्बन्ध है और यह वांछनीय तथा शायद अत्यावश्यक भी है, और विशेष रूप से अगर सेवाएँ सम्बद्ध हों, कि एक ही एजेंसी सभी सेवाओं की पूर्ति करे और इस तथ्य का पता बाद में चला है कि साधारणतया यही अधिक कम खर्चीला तरीका है। इन धारणाओं में, आजकल के उस सिद्धान्त को, जिसके अनुसार ऐसे स्थानीय प्राधिकारियों की स्थापना की जाती है जो एक ही साथ कई प्रकार की सेवाएँ करती हैं, जिसे औरों की अपेक्षा तरजीह दी जाती है, सम्मिलित है। मौजूदा बनावट इसी सिद्धान्त के अनुकूल है।

फिर, जिस क्षेत्र में स्थानीय प्राधिकारी काम करते हैं वह स्थानीय सेवा का आकार (Size) निर्धारित करता है जिसे एक प्रशासकीय इकाई

भी कहा जा सकता है, और यह मितव्ययिता और कार्यकुशलता पर, जिसके अनुसार सेवाओ का कार्य चलाया जा सकता है, काफी प्रभाव डाल सकता है। जिस प्रकार व्यावसायिक सगठन के ऊपर "लॉ ऑफ इन्क्रीजिंग रिटर्न" (Law of Increasing Return) का प्रभाव पडता है, उसी प्रकार स्थानीय शासन की सेवाओ पर भी इस नियम का प्रभाव पडता है। इन स्थानीय प्राधिकारियो के आकार की एक निम्नतम सीमा भी होनी चाहिए। क्योकि ऐसा नही होने से, टेक्नीकल दृष्टिकोण से भी अच्छी तरह काम करने के लिए, बहुत से अनावश्यक खर्च होगे, बहुत-सी मशीनो और कार्यकर्त्ताओ की आवश्यकता बढ जायगी। और इनकी तुलना में, अगर बडे आकार के स्थानीय प्राधिकारी रहे तो उनके अन्तर्गत मौजूदा कितने छोटे क्षेत्र चले आयेंगे और अनुपात में पूँजी तथा जनशक्ति की कम आवश्यकता होगी। यह भी आवश्यक है कि बडे आकार की भी एक ऊपरी सीमा होनी चाहिए जहाँ इस प्रकार से प्राप्त विभिन्न मितव्ययिता, नियन्त्रण तथा देखभाल की कठिनाइयो से सतुलित हो जायँ। नियन्त्रण और देखभाल के कार्य में बहुत प्रकार की देख-रेख की आवश्यकता पडती है जिनमें खर्च भी पर्याप्त होता है, नियन्त्रण के उपाय निकालने पडते हैं, तथा एकदम कठोर, निर्धारित नियमानुसार कार्य करने का सिलसिला बन जाता है और ये सभी हरएक जगह उच्चस्तरीय इकाई (Super-scale unit) की त्रुटियाँ है। इसमें कोई सन्देह नही कि प्रत्येक सेवा के लिए एक आदर्श (Optimum) आकार होगा, जो हरएक मामले में विभिन्न होगा और स्थानीय शासन के पूर्ण अनुभवी प्रशासकगण सेवाओ के प्रमुख समूहो को मानते हैं जिन्हे बडे या छोटे क्षेत्रो की आवश्यकता होती है। ऐसी हालतो में, जबतक कि हमलोग ऐसी प्रणाली नही निकालते है जिसमे प्रत्येक सेवा के लिए एक स्थानीय प्राधिकारी होगा, यह अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हो जाता

है कि जहाँ तक संभव हो सके सेवाओं का उचित समूह बनाया जाय। प्रशासकीय दृष्टिकोण से, आकार के कारण जो मितव्ययिता होगी, उसके अलावे यह संभव है कि क्षेत्र इतने छोटे हैं कि सेवाओं को अच्छी तरह सुचारु रूप से चलाने के लिए आवश्यक आर्थिक साधन नहीं हों अर्थात् वे स्थानीय निवासियों की, एक दिए हुए स्तर के अनुसार सेवा नहीं कर सकें और कार्यकुशलता के लिए जो आवश्यक है, उनके लिए उनके पास योग्य और प्रर्याप्त संख्या में कर्मचारी नहीं हों।

जो पहले कहा जा चुका है, उससे प्रत्यक्ष है कि किसी भी दिए हुए इलाके में, स्थानीय शासन की बनावट किस प्रकार की होगी, यह कई प्रकार के विचारों के आधार पर निर्भर करता है। फिर भी, जिन उद्देश्यों और शर्तों का जिक्र किया गया है, उनके अलावे और हैं जिनकी पूर्ति होना आवश्यक है और ये सेवाओं की प्रकृति के अनुसार उत्पन्न होती हैं। इस बात का बिना ख्याल किये हुए कि प्रशासन के लिए सबसे अच्छा क्षेत्र कौन होगा, हमलोगों को उन क्षेत्रों की ओर ध्यान देना होगा जहाँ तक उस प्रशासन की सीमा होगी, और जिसे कि छोटा क्षेत्र होना चाहिए अगर सेवाओं से किसी खास स्थान के समाज को लाभ पहुँचना हो, (उदाहरण के लिए शहरी सुविधाएँ [illegible] में रोशनी का प्रबंध) और या क्षेत्र बड़े हो सकते हैं [illegible] सेवाओं से होनेवाले लाभ बहुत दूर में फैले हुए हों (उदाहरण के लिए वर्गीकृत मार्ग) या अगर उस क्षेत्र को कई तरह की सेवाओं [illegible] जरूरत हो (उदाहरण के लिए काउंटी क्षेत्रों में शिक्षा तथा कल्याण [illegible])।

और अंततः, हमलोगों को यह स्मरण रखना चाहिए कि हमलोगों [illegible] स्थानीय शासन की सेवाओं के ऊपर जनता के प्रतिनिधियों के [illegible] के लिए उपयुक्त क्षेत्र का पता लगाना चाहिए। इसका [illegible] यह है कि चुनाव क्षेत्रों को ऐसा होना चाहिए जो स्थानीय

चुनाव की दृष्टि से अच्छे होने चाहिए और जिनके कारण जनता के प्रतिनिधि और उनके क्षेत्र में आसानी से सबंध स्थापित हो सके तथा प्रतिनिधियो और स्थानीय प्राधिकारियो के पदाधिकारियों और विभागो के बीच में आसानी से सम्बन्ध स्थापित हो सके। प्रशासकीय कार्यकुशलता को ध्यान में रखते हुए य सब विचारणीय बातों को महत्त्व देना आवश्यक है। स्थानीय प्राधिकारी के काम करनेवाले एजेंट, जैसे इसके पदाधिकारी को जनता के प्रतिनिधियो की देखरेख और नियत्रण में काम करना आवश्यक है। जनता के ये प्रतिनिधि ही उस क्षेत्र के स्थानीय प्राधिकारी हो और बहुत अशो म, जिस हद तक यह देखरेख और नियत्रण कामयाब हो सकेगा, वह चुनाव के लिए और स्थानीय प्राधिकारी के सगठन के लिए चुन गये क्षत्र की उपयुक्तता पर निर्भर करता है, सेवाओ के लिए जो उपयुक्त क्षत्र की आवश्यकता होती है, वह तो अपनी जगह पर अलग है ही।

ये सब विचार इस बात पर और अधिक जोर डालते हैं—हमेशा जिसकी ओर उनलोगो का ध्यान नही जाता है जो किसी विशेष सेवा के प्रशासन में सिर्फ आदर्श प्रबध की तान में रहते हैं—कि जिस खास ढग से कोई क्षेत्र स्थानीय शासन के साधारण बनावट के अदर खपाया जाय, वह प्रशासकीय आवश्यकताओ और सेवाओ के क्षेत्रीय विशेषताओ—जो एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में विभिन्न हो सकती हैं—आर्थिक आवश्यकताएँ और जनता के उचित नियत्रण के लिए आवश्यक शर्तों, इन सभी बातो के समीकरण (Equation) का फल है।

वर्तमान बनावट में अन्तर्निहित अवधारणाएँ
(The Conceptions underlying the Present Structure)

जैसा कि हमलोग पहले ही बता चुके हैं, वर्तमान बनावट का विकास आशिक रूप में धीरे धीरे हुआ। इसलिए यह नही मान लिया

जाना चाहिए कि वर्तमान बनावट, स्थानीय शासन के बनावट की पूर्णतया तर्कपूर्ण और पहले से बनी हुई अवधारणा के अनुरूप है। अर्थात् स्थानीय शासन किस प्रकार का होना चाहिए, पूर्णतया उसी के अनुसार यह बनावट नहीं है। जिन बातों की आवश्यकता थी, इसकी अवधारणा धीरे-धीरे बनती गई ज्यों ज्यों पिछली शताब्दी में सामाजिक आवश्यकताएँ उत्पन्न होती गई और उनकी पूर्ति करने में जो अनुभव प्राप्त किए गये उनसे भी बहुत सहायता मिली। फिर भी पिछली शताब्दी के उत्तरार्ध में, कुछ खास प्रकार की विचारधाराओं का विकास हुआ जिसने स्थानीय शासन की बनावट को मौजूदा रूप दिया।

प्रथमतः, इस विचार ने धीरे-धीरे जड़ जमा लिया कि यह अधिक अच्छा है, कि स्थानीय प्राधिकारियों की एक संक्षिप्त (Compendius) प्रणाली रखी जाये। प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी कई प्रकार के उपयुक्त काम करें बल्कि यह नहीं कि प्रत्येक प्राधिकारी अलग अलग से एक सेवा कर, खास करने जिसके लिए उनकी स्थापना की गई हो अर्थात् खास-खास सेवाओं के लिए अलग अलग प्राधिकारी (Ad hoc authorities)।

दूसरी बात यह है कि शहर और देहात के साँचे का अलग-अलग अनुसरण करना आवश्यक समझा गया, और बहुत अंश तक, दोनों प्रकार के क्षेत्रों में अन्तर लाने के लिए उनके लिए अलग अलग [illegible] रियों का प्रबन्ध हुआ। इस प्रकार का अन्तर कायम रखने [illegible] लिए, इसकी पुष्टि के लिए कोई खास नीति नहीं थी। लेकिन [illegible] ीय ढंग से शहरी और दिहाती क्षेत्र का अन्तर रखना, औद्यो- [illegible] क्रान्ति द्वारा लाई गई सेवाओं और एजेंसियों के विकास के लिए [illegible] बसे आसान तरीका था। यद्यपि शहरी और देहाती क्षेत्र का इस [illegible] र अलग किया जाना, आलोचना का विषय रहा है, फिर भी ऐसा

नही कहा जा सकता है कि इस विचार को सर्वसाधारण स्वीकृति मिली है अर्थात् यह अभी भी विवादास्पद विषय है ।

तीसरी बात यह है कि यह आवश्यक समझा गया कि स्थानीय समाज को, जो स्पष्टतया एक दूसरे से बिलकुल अलग थे, यद्यपि वे एक दूसरे से बहुत दूर नही थे, अपनी-अपनी सेवाओ का खर्च उठाने दिया जाय क्योकि विभिन्न क्षेत्रो मे विभिन्न प्रकार की सेवाओ की जरूरत होती थी और अलग-अलग क्षेत्रो के लिए अपनी आवश्यकता के अनुसार अन्य प्रकार की सेवाएँ भी उपयुक्त होती थी। इस प्रकार के दृष्टिकोण ने स्पष्टतया इस सिद्धान्त की पुष्टि की जिसके अनुसार यह आवश्यक समझा गया था कि शहरी और दिहाती क्षेत्रो में अन्तर कायम रखा जाय ।

चौथी बात यह है कि, बाद में चलकर इस धारणा का विकास हुआ कि सबसे बडे शहरो के बाहर, स्थानीय स्वशासन की विस्तृत यत्रविधि को इस प्रकार की होनी चाहिए जिसके अन्तर्गत ऐसी सेवाओ को जिनके लिए बडे क्षेत्र चाहिए और ऐसी सेवाओ को जिनके लिए छोटे क्षेत्र चाहिए, समावेश होना चाहिए। सेवाओ के लिए बडे या छोटे क्षेत्र नियत्रण या सेवाओ के खर्च का प्रबन्ध करने के ख्याल से हो सकते है ।

अब हम इन विचारो पर अलग-अलग से समीक्षा करे। इस सगठन के सम्बन्ध में विस्तृत यत्रविधि के सिद्धान्त का जो धीरे धीरे विकास हुआ, उसका उन्नीसवी शताब्दी के अन्त तक कुछ खास फल नही निकला। औद्योगिक क्रांति के प्रारभ से उस समय तक, नये स्थानीय स्वशासन की सेवाओ का प्रबन्ध, खास-खास सेवाओ के लिए बनाये गये अलग-अलग कई प्राधिकारियो द्वारा किया जाता था, इस-लिए नही कि सगठन का यही प्रबन्ध औरो से अच्छा समझा जाता था, बल्कि इसलिए कि उन परिस्थितियो मे साधारणतया यही सभव

था। इस प्रकार, यद्यपि १८३५ ई० के म्युनिसिपल कौरपोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) ने मौजूदा बनावट के लिए सबसे पहला तत्त्व कायम किया जिसे बौरो (Boroughs) कहते हैं और उसे प्रजातांत्रिक संविधान दिया गया, फिर भी पुनर्संगठित बौरो में कई प्रकार की सेवाएँ जैसे सड़क बिछाने (Paving), रोशनी का प्रबन्ध (Lighting) और देखभाल (Watching) कमिश्नरों के द्वारा, जिनकी चर्चा दूसरे अध्याय में हो चुकी है, होती रहीं। *१८३५ ई० के अधिनियम (Act)* ने नये बौरो के संगठन के लिए कुछ प्रबन्ध नहीं रखा और बाद में बढ़कर बड़े बड़े जिन नय समाजों की स्थापना हुई, उनकी सेवा कमिश्नरों द्वारा ही होती रही। फिर, शुरू में ही १८३५ ई० में उच्चपथ (Highways) के प्रशासन में जो सुधार हुए, उसके खास "हाइवे बोर्ड्स" (Highway Boards) कायम किए, और जन स्वास्थ्य सम्बन्धी कानून ने जिसकी शुरूआत १८४८ ई० के "पब्लिक हेल्थ ऐक्ट" (Public Health Act) से हुई, ने अलग "बोर्ड्स ऑफ हेल्थ" (Boards of Health) कायम किया, यद्यपि कई हालतों में इन्होंने सुधार-सम्बन्धी संस्थाओं और कमिश्नरों को अपने अन्तर्गत मिला लिया। वास्तव में यह कहना अधिक ठीक है कि "टाउन कमिश्नर" (Town Commissioner) की संस्थाओं ने विभिन्न नाम, हाइवेज तथा हेल्थ बोर्ड्स (Highways and Health Boards) ही वास्तव में, आधुनिक नगरपालिका (Municipalities) के अगुआ थे और न कि पुराने निगम (Corporations) जिन्हें १८३५ ई० में उठा दिया गया।

इसी प्रकार "पुअर लॉ" (Poor Law) का प्रशासन भी उसके लिए निर्मित खास संस्थाओं द्वारा होता रहा। इनका नाम "गार्जियन्स ऑफ द पुअर" (Guardians of the poor) या

जिनकी स्थापना १८३४ ई० में हुई थी। इनके प्रशासन के क्षेत्र को कई पेरिशो को मिलाकर बनाया गया था जिन्हे "युनियन" (Unions) कहा जाता था (इसलिए पुअर लॉ की सस्था का नाम, वर्तमान शताब्दी के सुधार के पहले तक "दि युनियन" था) और यहाँ तक कि जब १८७० ई० के एडुकेशन ऐक्ट (Education Act) के अनुसार सरकारी पैमाने पर शिक्षा की व्यवस्था हुई, इसके स्थानीय प्रशासन का नाम "स्कूल बोड" (School Board) को देना पडा। १८८८ ई० और १८९४ ई० म बनाये जानेवाले कानून के पहले इस सम्बन्ध मे जो एक प्रसिद्ध विवाद हुआ उसमें १८७० ई० के करीब जो स्थिति थी, उसका वर्णन जिस प्रकार किया गया वह यह है—"प्राधिकारियो की अव्यवस्था, क्षत्रो की अव्यवस्था और सबसे अधिक खराब कि उपशुल्को (Rates) की अव्यवस्था।"

जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, इस स्थिति का मुकाबला १८८८ ई० और १८९४ ई० के कानून द्वारा हुआ जिसने बडे-बडे शहरो को काउटी बौरो का एकात्मक (Unitary) सविधान दिया गया जिसे स्थानीय शासन के लिए विस्तृत रूप से सिद्धान्त का अधिकतम विकास समझा जा सकता है और जिसने काउटी क्षेत्र में सेवाओ को काउटी, बौरो, या डिस्ट्रिक्ट और कुछ अश तक पेरिशो के इर्द-गिर्द में समूह के रूप में बना दिया। यहाँ तक कि पुरानी प्रणाली के ध्वसावशेष को साफ करने में भी कुछ समय लग गया। इस प्रकार १९०२ ई० के एडुकेशन एक्ट (Education Act) के पहले तक स्कूल बोर्ड्स (School Boards) को नही उठाया गया। इस अधिनियम ने प्रारम्भिक शिक्षा को ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउटी (Administrative County) और गत जन गणना में जिन बौरो (Borough) की जनसख्या १०,००० हो और अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District) जिसकी जनसख्या २०,००० हो के बीच बाँट दिया और काउटी

कौंसिल (County Council) सम्पूर्ण काउटी के क्षेत्र में हरएक जगह माध्यमिक (Secondary) शिक्षा के लिए प्राधिकारी (Authority) बन गई। और १९२९ ई० के सुधार के अनुसार "गार्जियन्स आफ दि पुअर" (Guardians of the Poor) को उठाया जा सका और उनके काम को काउटी तथा काउटी बोरो को हस्तान्तरित कर दिया गया और साथ ही-साथ यह प्रबन्ध कर दिया गया कि काउटी क्षेत्र में काउटी को स्थानीय समितियों की सहायता से जिन्हे "गार्जियन कमिटी" (Guardian Committee) कहा जाता था काम करना चाहिए। १९२९ ई० के पहले यह काम नही हो सका।

साधारणतः हमलोग कह सकते हैं कि स्थानीय शासन के विस्तृत रूप धारे सिद्धान्त में प्रत्यक्षतः कई लाभ हैं। प्रशासन में मितव्ययिता होगी क्योंकि इसके द्वारा एक सेवा को दूसरी सेवा की बराबरी में रखकर उनमें सामञ्जस्य स्थापित करने की सम्भावना रहती है और उसके कार्यों में लोच रहता है, उनके पास बहुत प्रकार के साधन रहते हैं और विभिन्न कार्यों के करने के लिए उनके पास बहुत से योग्य कर्मचारी रहते हैं और इनके फलस्वरूप उसमें नये कामों को करने की क्षमता रहती है, काउटी बोरो में इस सिद्धान्त को और अधिक ... तक काम में लाया जाता है।

काउटी बोरो के प्रकार के शासन के लाभ बहुत प्रभावोत्पादक हैं। प्रत्येक सेवा का अपने विस्तार और स्वभाव के अनुसार अलग-अलग "बाजार" (Market) है जिससे "उत्पादन" (Producer) और "उपभोक्ताओं" (Consumers) में आसानी से सम्पर्क स्थापित हो सके, उसी स्थान पर शीघ्रता से कारवाई की जा सके, उपभोक्ताओं की आवश्यकताएँ जानी जा सके तथा कौंसिल (Council) ...र प्रबन्धकर्त्ताओ (Management) द्वारा अच्छी तरह देखरेख

हो सके। कौंसिल स्वय सदर्भ (reference) की बातो के लिए बहुत कारगर केन्द्रीय स्थान हैं और प्रवन्धकर्त्ता उपभोक्ताओ की आवश्यकताओ और शिकायतो को सुनेंगे। जैसा कि हमलोग कह चुके हैं, नागरिकों की आवश्यकताएँ अक्सरहाँ इस प्रकार सम्मिलित तथा जटिल रहती हैं कि उनकी पूर्त्ति एक सेवा और दूसरी सेवा के बीच अधिकतम सहयोग से ही हो सकती हैं और काउटी बौरो का सगठन इस प्रकार के सहयोग के लिए अधिक सभावना प्रदान करता है जैसा कि अन्य प्रकार के स्थानीय स्वशासन में नही हैं। जो विभाग, जनता को की गई सेवाओ को एक समूह मे लाकर अपने दायरे के अन्तर्गत रखता है, उस विभाग में एक दूसरे से सम्बन्ध स्थापित कर सहायता लेने मे आसानी होती है और ये सब बातें तथा बहुत विभिन्न प्रकार के जो कर्मचारी रहते हैं वे सब मिलकर उस सगठन को ऐसा बना देते हैं उसमे अनोखे ढग से नये काम को अपनी पकड में लाने तथा उसे कुशलता से करने की क्षमता आ जाती है। साथ ही-साथ, विभागो (Departments) की समीपता या सान्निध्य (Juxtaposition) कई प्रकार से सर्वांगीण मितव्ययिता लाता है। केन्द्रीय कार्यालय, जैसे कानूनी और वित्तीय कार्यालय, इजिनीयरिंग तथा भवन निर्माण (Architectural) जैसे काम करने वाले विभागो की सेवा कर सकते हैं और बदले में ये प्रशासन को सलाह दे सकते हैं तथा सेवा कर सकते हैं। अन्तत पूरा सगठन एकात्मक नियत्रण के अन्तर्गत काम करता है जो जनता के प्रतिनिधि तथा विशेषज्ञो को अधिक बार निकटतम सम्पर्क में ला देता है (क्षेत्र के घने और एक साथ रहने के कारण) और इस प्रकार तथा स्थानीय कार्यों का स्थानीय जनता के प्रति उत्तरदायित्व की प्रत्यक्षता के कारण यह नौकरशाही (Bureaucratic) दृष्टिकोण और आदत के विकास को बहुत अच्छी तरह रोक पाता है। सक्षेप मे हम कह सकते हैं कि इस सगठन में सबसे उच्च श्रेणी की

लोच (elasticity), साधन, मितव्ययिता तथा जनता की आवश्यकता के अनुरूप कार्य करने की क्षमता है, और यह प्रधानतया इसलिए उत्पन्न होता है कि कई प्रकार के कार्य केन्द्रीभूत होकर एकात्मक स्थानीय नियंत्रण के अंतर्गत रहते हैं और यह एकात्मक नियंत्रण इसकी विशेषता है जो इंगलैंड के स्थानीय शासन के प्रशासन का सबसे अधिक विकसित रूप है। यह प्रत्यक्ष है कि एक ही प्रकार के शहरी इलाकेवाले प्रमुख क्षेत्र में, जैसा कि काउंटी बौरो में होता है, काउंटी कौंसिल की तरह मिश्रित क्षेत्रवाले इलाके की अपेक्षा, इस प्रकार का संगठन कायम करना आसान है, लेकिन यहाँ तक कि जहाँ सेवाएँ बँटी हुई हैं, जैसा कि काउंटी क्षेत्र में है, काउंटी या काउंटी डिस्ट्रिक्ट के बड़े या छोटे क्षेत्रों के बीच सेवाओं का समूह में बाँटा जाना, चाहे वे कितने ही अपूर्ण क्यों न हो, स्थानीय शासन के प्रशासन को विशेष विशेष कामों के लिए अलग-अलग समितियों में पृथक्करण के सिद्धान्त से अच्छा प्रबंध है। वर्तमान योजना के अंतर्गत, काउंटी क्षेत्र में, एक प्राधिकारी और दूसरे प्राधिकारी के बीच समपदस्थता का भाव स्थापित होना आसान नहीं है। दूसरी प्रणाली के अंतर्गत यह हर एक जगह असंभव होगा।

दिहाती और शहरी समुदायों को अलग करने के बारे में इसकी संभावना और वांछनीयता भी, कि मिश्रित ढंग की प्रशासन करनेवाली इकाई रहे जैसा कि ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउंटी (Administrative County) में होता है, मानो वे काउंटी बौरो हों, आजकल विवाद का विषय बना हुआ है, लेकिन १८८८ ई० और १८९४ में कानून बनाते समय इसे सम्भव नहीं समझा गया था। फिर भी, यह स्मरण रखने की बात है कि उस जमाने में शहरी समुदाय जो काउंटी बौरो के लिए उपयुक्त नहीं भी थे, स्थानीय शासन के विकास की दृष्टि से अधिक ऊँचे स्तर पर थे। १८८८ ई० तक, दिहाती क्षेत्रों का शासन "जस्टि-

सेज ऑफ दी पीस" (Justices of the Peace) के द्वारा होता था और इनका काम धार्मिक संस्थाओ के द्वारा होता था। इन शहरी तत्वो के अस्तित्व को अलग से कायम रखना वाछनीय समझा गया यद्यपि ये समुदाय छोटे-छोटे थे। क्योकि उनमें से अधिकाश, यद्यपि वे उस वक्त बौरो या अर्बन (Urban) शासन के विस्तृत रूप के अतर्गत आ रहे थे, बहुत वर्षों तक, कमिश्नरो, बोर्ड ऑफ हाइवेज (Board of Highways) या बोर्ड ऑफ हेल्थ (Board of Health) या सभवत तीनो के शासन के अतर्गत समुदाय (Communities) के रूप में थे।

यह भी प्रत्यक्ष है कि जिन विचारो की रूपरेखा पिछले परिच्छेद में खीची गई है, उनकी पुष्टि इस भावना से हुई कि शहरी समुदायो को अपनी सुविधाओ के लिए खर्च का प्रबध करना चाहिए और जहाँ इन सुविधाओ की आवश्यकता नही थी या कम मात्रा म जरूरत थी, जैसा कि दिहाती क्षेत्रो में होता है, वहाँ उस क्षत्र के लिए अलग से एक प्रशासन रहना चाहिए जिसका उत्तरदायित्व अलग हो।

बडे पैमाने की सेवाओ और छोटे पैमाने की सेवाओ को एक साथ स्थान देने के उद्देश्य के सम्बन्ध में, यह ख्याल रखना चाहिए कि काउटी कौंसिल ने जस्टिसेज (Justices) के हाथ से (जो १८८८ ई० तक दिहाती क्षेत्रो के लिए स्थानीय प्राधिकारी थे और प्रशासकीय तथा न्यायिक दोनो प्रकार के कार्य करते थे) इस प्रकार की सेवाओ को ले लिया जैसे—सडक तथा पुल, जिनका प्रशासन छोटी इकाई के आधार पर होना सभव नही था। वास्तव में प्रारभ में काउटी कौसिल (County Council) के कार्यों का दायरा बहुत सकुचित था, लेकिन उनकी स्थापना के समय दूरदर्शिता से काम लिया गया है कि मौजूदा तथा नई सेवाओ को बडे पैमाने की आवश्यकता हो सकती है। इस प्रकार की आशा का पुष्टिकरण, इस शताब्दी के प्रारभ में शिक्षा-

सेवा से हुआ। माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के लिए जिन सस्थाओ की आवश्यकता थी वे इस प्रकार की थीं जो ऐसे क्षेत्रो की सेवा कर सकती थी जो बौरो और डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) के क्षेत्रो से बडे हो सकते थे, और पूर्णतया दिहाती क्षेत्रो और छोटे शहरी क्षेत्रो में, प्रारम्भिक विद्यालयो के लिए भी कभी कभी छोटी इकाइयो के क्षेत्रो का अतिक्रमण करना आवश्यक हो जाता था। १९२९ ई० में जब यह निर्णय किया गया कि 'पुअर लॉ' (Poor Law) के अन्तर्गत के कार्यों को विस्तृत अधिकारवाले स्थानीय प्राधिकारियो को सौंप दिया जाय, यह प्रत्यक्ष था कि काउंटी बौरो के बाहर, काउंटी क्षेत्र की इकाई अधिक विस्तृत थी जो ऐसी सेवा के प्रशासन के लिए उपयुक्त थी जिसके अन्तर्गत ऐसी संस्थाएँ थी जो काफी विस्तृत क्षेत्र की सेवा करती थी। कुछ इसी प्रकार के विचार मौजूद थे, जब १९२९ ई० के अधिनियम के द्वारा वर्गीकृत (Classified) सडको को काउंटी और काउंटी बौरो प्रशासन को हस्तान्तरित किया गया और उसके साथ-साथ यह भी प्रबन्ध कर दिया गया कि काउंटी क्षेत्र के बडे शहरी (Urban) प्राधिकारियो द्वारा उनकी मरम्मत आदि की व्यवस्था हो और युद्धोत्तर काल में शहर और दिहात की योजना में उन्हे पुलिस, आग बुझानेवाली सेवा तथा अन्य कई कल्याण-सेवाओ को भी हस्तान्तरित कर दिया गया। शिक्षा के क्षेत्र में, इस शताब्दी के पूर्वार्द्ध में काउंटी कौंसिल के कार्य-भार में पर्याप्त वृद्धि हुई है और पिछले वर्षों में यह वृद्धि बौरो को नुकसान पहुँचाकर हुई है।

योजना का किस प्रकार दुरुपयोग हुआ है
(How the Plan has been Misapplied)

स्थानीय स्वशासन की बनावट की अवधारणा (Conception) के अन्तर्गत बहुत-सी ऐसी बातें हैं जो आजकल आलोचना के विषय

बन गये हैं। इसके फलस्वरूप बहुत-से छोटे-छोटे प्राधिकारियों की स्थापना हुई जिनका आकार अनार्थिक था और जिनके पास पर्याप्त साधन नहीं थे। यह होना अवश्यभावी था क्योंकि शहरी और दिहाती क्षेत्रों में अन्तर लाया जाता था जिसके कारण किसी छोटे शहरी समुदाय को अलग इकाई बना लिया जाता था चूँकि पेरिश (Parish) की तरह छोड़े जाने के लिए उसे बहुत बड़ा क्षेत्र समझा जाता था। काउंटी क्षेत्रों में उन्होंने कार्यों में विभाजन ला दिया और कभी-कभी एक ही सेवा के अन्तर्गत उत्तरदायित्व में भी विभाजन उपस्थित कर दिया और जिसका कि बहुत बुरा फल हुआ जैसा कि किसी क्षेत्र में विभाजित उत्तरदायित्व के कारण होता है और जिसके कारण सहयोग (Co-operation) मिलना कठिन हो जाता था। उन्होंने काउंटी बौरो (County Borough) के बाहर, बड़ी-बड़ी सेवाओं के लिए काउंटी को प्रशासकीय इकाई के रूप में स्वीकृत कर लिया। इन काउंटी की सीमाएँ अनुपयुक्त हैं और ये अवसरहाँ अपन मिश्रित शहरी और दिहाती तत्वों को एक वास्तविक समुदाय के रूप में प्रस्तुत करने में असफल होते हैं, जो पुराने काउंटी शहरों के आधार पर बने हुए थे और ये भी शासन के स्थान के लिए उपयुक्त नहीं थे और जो इस कारण तथा अन्य कारणों से सुदूरस्थित नियंत्रण के दुर्गुणों से मुक्त नहीं हैं। ऐसा कहा जाता है, कि कुछ सेवाओं में इस बात की आवश्यकता महसूस की जाती है कि, क्षेत्र की मौजूदा इकाई का अतिक्रमण (Transcend) किया जाय।

फिर भी, स्थानीय शासन के मौजूदा बनावट को पूरी तरह खराब बताने के पहले, यह महसूस करना अत्यन्त आवश्यक है कि इसकी बहुत सी त्रुटियाँ जिस योजना के आधार पर यह बना है या माना जाता है कि बना है, उसकी नहीं हैं बल्कि व्यवहार में उस योजना के दुरुपयोग के कारण उत्पन्न हुई हैं। जिसे योजना का दुरुपयोग कहा जा सकता है, उसके उत्पत्ति-स्थान तीन हैं —पहला है, बनावट के

विकास के प्रत्येक क्रमागत अवस्था में मौजूदा स्तर और विशेषाधिकार को पूर्णतया सुरक्षित रखना; दूसरा है, स्थानीय शासन के ऊपर नई-नई जिम्मेवारियों को देने में, स्थानीय प्राधिकारियों के बीच नये कामों को बाँटने में, नमे-नये उपायों को बाँटने में नये-नये उपायों को निकालना, और तीसरा है, स्थानीय शासन के बनावट का जन-संख्या और विकास की बदलती हुई स्थितियों के अनुरूप काम करने के लिए तथा स्थानीय प्राधिकारियों की दशा, सीमाओं और कार्यों में हेर-फेर की सुव्यवस्था के लिए पूर्णतया उत्तरदायी यत्रविधि का अभाव। अब हम इन कारणों की अलग-अलग से समीक्षा करें।

आधुनिक प्रणाली के प्रारंभिक काल में पुराने रूप को पूर्णतया सुरक्षित रखने की बात अच्छी तरह दृष्टिगोचर होती थी। १८३५ ई० में म्युनिसिपल कौरपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) के बन जाने के बाद पुराने सनद-प्राप्त (Chartered) निगमों को (Corporations), जो औद्योगिक क्रान्ति के पूर्व के बडे-बडे शहरों से बने हुए थे, उठाया नहीं गया, बल्कि अधिकांश हालतों में उनमें सुधार लाया गया। बहुत-से लोगों का ख्याल है कि २००० से ५००० तक की आबादीवाले बौरो आर्थिक दृष्टिकोण से बहुत छोटे हैं और जिस प्रकार की सेवाएं अब उन्हें करनी पड़ती हैं, उसके लिए द्रव्य तथा कर्मचारी का प्रबन्ध करने में वे असमर्थ हैं, लेकिन अगर ऐसा नहीं भी रहता, यह पता लगाना कठिन मालूम पड़ता है कि क्यों १०० वर्षों के बाद में तथा २०००० से कुछ कम आबादी वाले अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) सनद (Charter) प्राप्त करने में असमर्थ बने रहे; या १०,००० आबादी वाले समुदाय तथा कथित देहाती क्षेत्रों में पैरिश (Parish) ही क्यों बने रहें ? लेकिन पुराने रूपों को पूर्णतया सुरक्षित रखने का सम्भवतः सबसे ज्वलन्त दृष्टान्त, १८८८ ई० में भौगोलिक काउंटी (पहले ही बनाये गये कुछ संशोधन के साथ) का काउंटी बौरो

(County Borough) के बाहर नये वृहत् स्तर इकाई के रूप में अपनाया जाना।

ऊपर बताये गये दूसरे कारण ने, स्थानीय प्राधिकारियो पर कार्यों के प्रभाव में स्थायी रूप से गडबडी पैदा कर दी है, और यह देखना बहुत महत्वपूर्ण है कि यह किस प्रकार काम कर रहा है। जिन अधिनियमो (Acts) के अन्तर्गत कौंसिलो की स्थापना हुई, उनके अनुसार उन्हे बहुत कम शक्तियाँ मिली हुई थी और वर्तमान काल में कौंसिलो को जो शक्तियाँ है, वे उनकी स्थापना के बाद, साधारण अधिनियमो (General Acts) के द्वारा प्राप्त हुई है। ये साधारण अधिनियम खास खास सेवाओ के बारे में विस्तृत रूप से बनाये गये है। गत शताब्दी के उत्तरार्द्ध मे और वर्तमान शताब्दी के प्रारभ काल में बराबर सामाजिक कानून इतनी अधिक मात्रा में अधिक रफ्तार के साथ बनाये गये है कि इसका मौका नही मिला है कि स्थानीय परिस्थितियो के आधार पर खास-खास प्राधिकारियो के बारे में सोचा जाय कि वे अपने क्षेत्र में किसी सेवा को सर्वोत्तम ढग से चलाने में समर्थ हो सकते है। अभी तक साधारणतया जो नीति बरती गई है वह यह रही है कि मोटा-मोटी तौर से यह निर्णय किया गया है कि किसी सेवा को ऐसे प्राधिकारी को दिया जाय जिसे बडा समझा जाता है या उसे दिया जाय जिसे छोटा प्राधिकारी समझा जाता है। इसका तात्पर्य यह हुआ है कि किसी सेवा को काउटी और काउटी बौरो के अन्तर्गत रखा जाय या बौरो या डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) के अन्तर्गत रखा जाय। किन्तु वास्तविकता तो यह है कि सभी काउटी (Counties) वस्तुत बडी ही नही होती और सभी बौरो (Borough) तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) छोटे नही होते।

इसके अलावे, जैसा कि हमलोग देख चुके है, प्रत्येक श्रेणी के स्थानीय प्राधिकारी के साधनो में बहुत प्रत्यक्ष और स्पष्ट अन्तर है। यह प्रत्यक्ष है कि जहाँ किसी एक श्रेणी के प्राधिकारी का आकार

बहुत बड़ा या छोटा है, जिसकी विवेचना हम लोग इस अध्याय के पहले भाग में कर चुके हैं, 'स्वचालित' (Automatic) ढंग से शक्तियों के वितरण का, जिसका वर्णन किया जा चुका है, प्रभाव गड़बड़ी पैदा करना होगा तथा उसका फल असन्तोषजनक होगा। कुछ छोटे बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट को सेवाएं सौंपी गई जिन्हें वे अच्छी तरह नहीं चला सके। दूसरी तरफ, कभी-कभी काउंटी कौंसिल को जो सेवाएँ दी गई हैं, उन्हें अगर अच्छे आकार के बौरो या अर्बन डिस्ट्रिक्ट को, जो इस उत्तरदायित्व को अच्छी तरह निभाने में समर्थ हो सकते, दिया जाता तो अच्छा होता। ऐसा करने से, स्थानीय दृष्टिकोण से अधिक दिलचस्पी और नियंत्रण सम्भव हो पाता, काम करने म अधिक सुविधा होती और कभी-कभी खर्च भी कम पड़ता।

कभी-कभी इस प्रकार 'स्वचालित' (Automatic) ढंग से शक्तियों के वितरण में यह संशोधन लाया गया है कि एक निर्धारित जन-संख्या के स्तर तक पहुँचने वाले बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स को शक्तियाँ प्रदान की गई हैं तथा छोटे बौरो और डिस्ट्रिक्ट को इसलिए छोड़ दिया गया है कि उनकी सेवा काउंटी द्वारा होती रहे। इस प्रकार, १९०२ ई० के एडूकेशन ऐक्ट (Education Act) ने काउंटी कौंसिल को सम्पूर्ण काउंटी क्षेत्र में माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के लिए उत्तरदायी बनाया, और प्राथमिक शिक्षा के क्षेत्र में, जिन स्थानों की जन-संख्या १०,००० से ऊपर थी उनका प्रबन्ध बौरों को दिया गया और जिन स्थानों की जन-संख्या २०,००० से अधिक थी, उनका प्रबन्ध अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स को दिया गया। इस प्रकार की व्यवस्था को अब समाप्त कर दिया गया है (इसके लिए अब उत्तरदायी प्राधिकारी काउंटी है) लेकिन उसी प्रकार की व्यवस्था अभी भी कई क्षेत्रों में लागू है। उदाहरण के लिए, खाद्य पदार्थ तथा दवाइयों (Food and Drugs), तौल और माप (Weights and Measures), पशुओं की बीमारी (Diseases of Animals)

एक्सप्लोसिव् ऐक्ट्स (Explosives Acts) तथा दूध और दुग्धशाला (Milk and Dairies) सम्बन्धी नियमो का प्रशासन ।

कुछ दृष्टान्तो में जो इस उपाय को काम मे लाया गया है, उसका फल विशेष रूप से कुछ अच्छा नही हुआ है, कुछ सेवाएँ जो बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स को दी गई हैं, उसी प्रकार की हैं जिस प्रकार की सेवाओ को आवश्यकतावश काउटी के हाथो में रहना पड़ा । इस प्रकार, काउटी और बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स के बीच शक्तियो के वितरण ने, १९४४ ई० के बीस वर्ष पहले, सामजस्य स्थापित करने में कई प्रकार की कठिनाइयाँ उपस्थित कर दी । जब प्रारंभिक और माध्यमिक शिक्षा के बीच की उम्र की रेखा को ११ वर्ष से अधिक पर निर्धारित कर दिया गया जिसने प्रारंभिक और माध्यमिक शिक्षा के बीच उम्र के पुराने विभाजन को जो कि १४ वर्ष था, (वह विभाजन जो प्रशासकीय व्यवस्था के अनुकूल था) हटा दिया, १९०२ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत प्रशासकीय व्यवस्था ने, १९२७ ई० के हैडो रिपोर्ट (Hadow Report) द्वारा सिफारिश के अनुसार विद्यालयो के पुनर्सगठन में बहुत कठिनाइयां उपस्थित करना प्रारंभ किया । १९४४ ई० के एडुकेशन ऐक्ट (Education Act) का एक प्रमुख उद्देश्य, सिर्फ काउटी बौरो और काउटी को, सभी प्रकार की सार्वजनिक शिक्षा के लिए उत्तरदायी प्राधिकारी बनाकर प्रशासन को एक बनाना था, यद्यपि इसने कुछ क्षेत्रो मे बौरो और डिस्ट्रिक्ट को भारार्पण (Delegation) की प्रणाली स्थापित कर दी थी । दूसरा दृष्टान्त मातृ और शिशुकल्याण सेवा (Maternity and Child Welfare Service) द्वारा पेश किया गया, जिसे स्कूल मेडिकल सर्विस (School Medical Service) से प्रत्यक्ष सम्बन्ध था, फिर भी एक सेवा डिस्ट्रिक्ट या बौरो के हाथो में रह सकती थी । यद्यपि उसे शिक्षा-सम्बन्धी शक्तियाँ नही थी और दूसरी सेवाएँ काउटी के हाथो

में रह सकती थी और यह स्थिति १९४६ ई० के पहले तक नहीं दूर हो सकी।

फिर, जन-संख्या के आधार पर शक्तियों के वितरण की एक खराब विशेषता यह रही है कि इसका निबटारा सदा के लिए एक ही बार, जब यह अधिनियम बना था, उस समय की जन-संख्या के स्तर के आधार पर हो गया। इस प्रकार १९०२ ई० और १९४४ई० के बीच, १०,००० की जन-संख्या वाला एक पुराना बोरो प्राथमिक शिक्षा के लिए प्राधिकारी हो सकता था, लेकिन एक नया बोरो को जिसकी जन-संख्या करीब १००,००० के हो गई हो जो कि कई काउंटी बोरो की जन-संख्या से अधिक हो और ये काउंटी बोरो सेवा की सभी शाखाओं के लिए उत्तरदायी रहते हैं, यहाँ तक कि प्रारंभिक शक्तियाँ भी नहीं मिल पाती, क्योंकि इस निर्धारित करने के लिए १९०२ ई० की जन-गणना ही मापदण्ड का काम करती है। इसी प्रकार की परिस्थितियों ने पुलिस-सम्बन्धी शक्तियों के वितरण के सम्बन्ध में भी काम किया। परिवर्तन लाने के लिए पर्याप्त यन्त्रविधि के अभाव के कारण जो युक्ति-हीन बातें या असंगति (Absurdities) हो सकती हैं, ये सब उनके उदाहरण हैं।

फिर, एक और दूसरा उपाय है, जो स्वचालित आधार पर अधिक स्थिर वितरण के प्रभाव को कम करने के लिए काम में लाया गया है और वह है भारार्पण (Delegation) तथा एजेंसी (Agency)। यह सिद्धान्त ऐसा है जिस पर फिर नये सिरे से ध्यान दिया जा रहा है और जो एक नये सिरे से आदर्श स्थानीय शासन कायम करने के लिए उसकी कुछ अन्दरूनी दिक्कतों को हटाने के लिए, एक अच्छा उपाय हो सकता है। यद्यपि १८८८ ई० के अधिनियम में काउंटी कौंसिल को काफी अधिक साधारण शक्तियाँ दी गई थीं जिनका भार वे बोरो और डिस्ट्रिक्ट्स को दे सकते थे, किन्तु आजतक शायद ही इसका उपयोग किया गया है। यह भी बात है कि अक्सरहाँ भारार्पण

(Delegation) का मतलब यह हुआ है कि जिस प्राधिकारी (Authority) को शक्तियो का भारार्पण किया जाय, उन्हे खर्च का भार भी वहन करना पड़े। इसके अलावे, वह सम्बन्ध जो यह भारार्पण (delegation) दो प्राधिकारियो और उनके बीच तथा तीसरे दलो के बीच स्थापित करेगा, वह कानूनी दृष्टि से पूर्णतया स्पष्ट नही है और प्राधिकारियों के कानूनी सलाहकार, कई हालतो में, अतीत काल में इन शक्तियो का उपयोग करने के लिए सलाह देने में पीछे रहे हैं।

अन्तत. हमलोगो ने कहा कि वर्त्तमान योजना का दुरुपयोग इसलिए हुआ है कि समय-समय पर फिर से इसका उपयोग करने के लिए किसी पर्याप्त यन्त्रविधि का अभाव था। १९२९ ई० तक और कुछ अश तक उसके बाद से भी, जिस यंत्रविधि द्वारा प्राधिकारियो की स्थिति या सीमाओ को बदला जा सकता वह भारी तथा अवरोधक (Cumbrous) है तथा उसके तरीके जटिल तथा विभिन्न हैं। कभी-कभी लोकल प्राइवेट ऐक्ट्स (Local Private Acts) की आवश्यकता पड़ी है और कभी-कभी प्रोविजनल आर्डर्स (Provisional orders) की जरूरत पड़ी है। १६२९ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट ने ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउटीज (Administrative Counties) की बनावट की सामयिक समीक्षा तथा सरलीकृत तौर-तरीके को चलाने का प्रबन्ध किया था। यह कहना उचित ही होगा कि द्वितीय महायुद्ध के छिड जाने के कारण द्वितीय दस-वार्षिक "काउटी-समीक्षा" (County Reviews) रुक गई और उस कानून के द्वारा १९४५ ई० तक क्या हो सका और क्या नही, उसके आधार पर उस कानून की उपयोगिता के बारे में निर्णय करना पूर्णतया उचित नही होगा। यह भी प्रत्यक्ष हो गया है कि १९२९ ई० के इस समीक्षात्मक कानून में कई त्रुटियाँ थी। उदाहरण के लिए, काउटी कौंसिल की अपनी सीमाएँ व्यावहारिक रूप में या वस्तुतः बिना परिवर्त्तन के क्यो रहनी चाहिए जबकि वे ही वास्तव में सबसे अधिक कृत्रिम और प्रशासन के अनुरूप

क्षेत्रीय विशेषताओं से अलग हैं ? फिर, काउंटी कौंसिल को काउंटी डिस्ट्रिक्ट्स की स्थिति और सीमा में हेर-फेर लाने के लिए प्रस्ताव तैयार करने के लिए उत्तरदायी क्या बनाया जाय ? काउंटी कौंसिल स्वयं, उन कई मामलों से सम्बन्धित है जो काउंटी डिस्ट्रिक्ट पदाधिकारियों के क्षेत्र और स्थिति (और फलस्वरूप शक्तियों में भी) में हेर-फेर लाने के समय उपस्थित हो सकते हैं। यह तरीका ऐसा था, डिस्ट्रिक्ट प्राधिकारियों के मन में विश्वास कायम करने में सफल नहीं हो सका, और सहयोग की अपेक्षा किसी बात पर समझौता नहीं करने की रुख पैदा करने के लिए एक प्रकार से उत्तेजित किया। इसके अलावे, प्रथम काउंटी समीक्षा (County Review) का काम अपर्याप्त मालूम पड़ता है। १९१४–१८ के महायुद्ध के बाद और सड़क-यातायात (Road Transport) के विकास के साथ, मेट्रोपोलिस (Metropolis) से होम काउंटीज (Home Counties) की तरफ जन-संख्या का बहुत अधिक फैलाव हुआ और प्रत्येक जगह शहरों से उनके निकटवर्ती आस-पास के दिहाती क्षेत्रों में जन-संख्या का प्रसार हुआ। कुछ क्षेत्र, जहाँ बाहर से आकर, जनसंख्या की वृद्धि होती रही, फिर भी दिहाती (rural) क्षेत्र ही बने रहे यद्यपि उनके अन्तर्गत अब १०,००० आबादी वाले छोटे-छोटे शहर भी हैं। स्थानीय शासन की बनावट के सम्बन्ध में जितने पुराने सिद्धान्त हैं, उनके अनुसार इन स्थानों को अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) बन जाना चाहिए था। अन्तत जैसा कि एक दूसरे विषय की चर्चा के सम्बन्ध में हम लोग देख चुके हैं, वह प्रणाली जिसके अनुसार शक्तियों का वितरण होता आ रहा है वह बहुत अधिक दृढ़ या स्वचालित रही है और इसने क्षेत्रों में गड़बड़ी आदि के प्रभाव को और अधिक बढ़ा दिया है।

* * *

अब यह प्रत्यक्ष है कि स्थानीय शासन की मौजूदा बनावट में कम त्रुटियाँ नहीं हैं। इनमें से कोई ऐसी नहीं है जिसे समूल नहीं नष्ट किया

जा सकता है और यद्यपि पिछले कई वर्षों में, एक विभिन्न प्रकार की बनावट के लिए कई योजनाएँ प्रस्तुत की गई है, दृढ़ता और निश्चितता के साथ कोई नहीं कह सकता है कि मौजूदा बनावट पुरानी हो गई है जबतक कि हमलोग यह नही देख लें कि इन त्रुटियो को हटा देने के बाद तथा मौजूदा अवधारणाओ (Conceptions) को अच्छी तरह उपयोग करने के बाद, इसकी सूरत क्या हो जायगी। इन त्रुटियो के फल को अधिक बढा-चढाकर वर्णन करना आसान है। दो महायुद्धो के बीच में स्थानीय शासन-प्रणाली ने बहुत प्रकार के सामाजिक कानून बनाये जाते रहने पर भी, बहुत तरह के विस्तृत कार्यों को काफी रफ्तार के साथ करने की क्षमता दिखायी थी। यहाँ तक कि इन सब कामो के ऊपर से, जब इस प्रणाली को युद्ध-सम्बन्धी कई प्रकार की विभिन्न सेवाओ को सगठित करने के लिए कहा गया तो यह पीछे नही हटी। और बहुत अशो तक युद्ध-जनित सेवाओ में जिस प्रकार के अधिक परिश्रम और निगरानी की आवश्यकता होती है, उसके अध्ययन ने प्रगट किया कि सभी प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियो मे उच्च कोटि की कार्यकुशलता है।

ऊपर जो हमलोग स्थानीय शासन की बनावट की प्रशसा कर चुके है, वह, फिर भी, हमलोगो को इसे सशोधित करने या यहाँ तक कि उसके लिए स्वतत्र विचार से कोई दूसरा वैकल्पिक रूप सोचने के भार से बरी नही करता। हमलोग जानते है कि मौजूदा बनावट की स्थापना जिस वक्त हुई, उस वक्त से जनसख्या के वितरण में परिवर्त्तन और यातायात के नये तरीको का विकास और साथ-ही-साथ उसका प्रभाव बहुत बृहत् पैमाने पर हुआ है; और नई परिस्थितियो के अनुसार अपने को उसके अनुरूप बनाने मे असफलता स्थानीय शासन की पूरी प्रणाली को बेकाम बना देगी।

इसकी सभावना नही थी कि युद्धोत्तर काल में, तुरत ही हमलोग स्थानीय शासन की एक नई बनावट को स्थापित करते अगर सभी उसके

लिए कौन तरीका अपनाया जाय इस बात पर एकमत होते, यद्यपि इस बात पर भी सभी एकमत थे भी नहीं। हमलोग मौजूदा यत्रविधि को ऐसे मौके पर, जबकि इसे अपनी साधारण सेवाओं को पुनर्स्थापित करने तथा युद्धोत्तर-कालीन समस्याओं को सुलझाने के लिए अधिकतम प्रयास की जरूरत थी, नहीं तोड़ सकते या विघटित कर सकते थे। फिर भी, अब हमलोग इसके लिए एक प्रकार की धारणा कायम कर सकते हैं कि भविष्य में किस प्रकार की बनावट के लिए प्रयास किया जाय। अगर हमलोगों को एक बिल्कुल नये प्रकार की बनावट की आवश्यकता नहीं मालूम पड़े, तो इतना आवश्यक है कि हमलोग एक ऐसी उपयुक्त और अच्छी यत्रविधि का प्रबन्ध करें जो मौजूदा बनावट में हेर फेर ला सके तथा इसके अन्तर्निहित अवधारणाओं का अच्छी तरह उपयोग कर सके।

हमलोग दसवें अध्याय में और विस्तार पूर्वक इस समस्या का पर्यवेक्षण करेंगे और इस सम्बन्ध में १९४५ ई० से जो असफल प्रयास हुए हैं उसका जिक्र करेंगे तथा प्रस्तुत किए गये कुछ सुझावों की विवेचना करेंगे।

अध्याय ४
सांविधानिक गठन
(The Constitutional Setting)

अन्य देशो की अपेक्षा बहुत अधिक अश तक, इगलैंड में स्थानीय शासन (Local government) का मतलब, स्थानीय स्व-शासन (Local Self government) रहा है। कई आधुनिक राज्यो में, एक दलीय शासन के प्रादुर्भाव के पहले भी, स्थानीय शासन था किन्तु स्थानीय स्व-शासन बहुत कम मात्रा में था। स्थानीय शासन अधिक अश तक, केन्द्रीय सरकार के स्थानीय कर्मचारियो के हाथ में था। चुनाव के द्वारा निर्मित स्थानीय कौंसिल मौजूद थे, किन्तु उनकी शक्तियाँ बहुत कम थी और फ्रास में वे प्रीफेक्ट्स (Prefects) के अधीनस्थ तथा दूसरे देशो में राज्य के उसी प्रकार के कर्मचारियो के अधीनस्थ थे। और उनका नियत्रण उस हद तक था जैसा कि हमलोगो के देश में कभी भी, यहाँ तक कि युद्धकालीन रीजनल कमिश्नर (Regional Commissioner) के कार्यकाल में भी नहीं था।

एक सपूर्ण प्रभुत्व सपन्न (sovereign) प्रजातत्र राज्य को फिर भी, स्थानीय सस्थाओ के स्वायत्त शासन (autonomy) पर कुछ नियत्रण अवश्य रखना चाहिए, और इगलैंड में भी राज्य शक्ति के तीनों अगो व्यवस्थापिका (Legislative), न्यायपालिका (Judiciary), और कार्यपालिका (Executive)—को हमलोग स्थानीय प्राधिकारियो के कार्यों पर कुछ नियत्रण रखते हुए पाते हैं।

संसदीय नियंत्रण
(Parliamentary Control)

संसद् (Parliament) द्वारा जो नियंत्रण किया जाता है, वह केन्द्रीय नियंत्रण का सबसे अधिक मौलिक रूप है। सिर्फ इस अर्थ में, जो कि बिलकुल सही ही के बराबर हो सकता है, स्थानीय प्राधिकारियों को व्यवस्थापिका (Legislative) का काम करनेवाली नहीं कहा जा सकता है। वे कार्य पालिका संस्थाएँ हैं जो शक्तियों को काम में लाती हैं, अपने कर्तव्यों को करती हैं, जो संसद् के द्वारा, एक संपूर्ण प्रभुत्व संपन्न व्यवस्थापिका सभा की हैसियत, उन्हें सौंपे जाते हैं और यह बिलकुल निश्चित नियम है कि स्थानीय प्राधिकारी को, संसद् द्वारा, दी गई शक्तियों को छोड़, और किसी प्रकार की शक्ति नहीं है। लेकिन जनता द्वारा तथा जो लोग स्थानीय प्राधिकारियों से काम करना चाहते हैं, वे हमेशा इस बात के महत्त्व को नहीं समझते। शायद इसलिए कि वे प्रत्येक इलाके में नागरिकों द्वारा प्रजातांत्रिक ढंग से चुने गये रहते हैं। स्थानीय अधिकारियों को कभी-कभी "स्थानीय संसद्" कहकर संबोधित किया जाता है यह शब्द भ्रमात्मक है। एक स्थानीय प्राधिकारी, एक स्थानीय संसद् से कोसों दूर है। यद्यपि यह कभी-कभी यह चुन सकता है कि यह किसी काम को करे या नहीं करे जिसे करने के लिए इसे शक्ति है, यद्यपि यह बहुत अंश (यद्यपि संपूर्णतः नहीं) तक यह पसंद करने के लिए स्वतंत्र है कि किस खास तरीके से यह किसी काम को करेगा जिसके लिए इसे शक्ति मिली हुई है और जिन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए यह काम करेगा वे ऐसे अवश्य हों जिनके लिए संसद् उन्हें अधिकार दे चुका हो और संसद् ने अक्सरहाँ यह निर्धारित कर दिया है या इसके लिए सरकार के किसी मंत्री को अधिकार दे दिया है कि किस प्रकार स्थानीय प्राधिकारी ऐसे उद्देश्यों की पूर्ति करे। स्थानीय प्राधिकारी कोई ऐसा काम नहीं

पर सकता है जिसके लिए उसे ससद् के अधिनियम (Act) द्वारा अधिकार नही मिला हुआ है। इसी नियम को वकील लोग अपने ख्याल में रखते है जब वे स्थानीय प्राधिकारी को "व्यवस्थापिका सभा द्वारा निर्धारित नियम की उत्पत्ति" समझते है।

स्थानीय प्राधिकारियो को ससदीय अधिकार कई प्रकार से मिलते है। कुछ शक्तियां उन्हे उन अधिनियमो के द्वारा मिलती है, जिसके अनुसार वे स्थापित किये जाते है। समय-समय पर जो साधारण कानून बनाये जाते है, उनके अनुसार, खास-खास श्रेणियो के लिए और साधारणत कुछ और प्रकार के अधिकार दिए जाते है। इन दोनो हालतो में कानून जो बनाये जाते है वे पब्लिक जनरल ऐक्ट (Public General Act) का रूप धारण करते है, और जो साधारणतया सरकार द्वारा ही पेश किये जाते है। कभी कभी पब्लिक जेनरल ऐक्ट (Public General Act) के द्वारा, जो एडोप्टिव (Adop ive) के नाम से प्रसिद्ध है, ऐच्छिक (Optional) शक्तियाँ दी जाती है और स्थानीय प्राधिकारी उन्हे प्रस्ताव द्वारा अपने काम के लिए अपना सकते है। ससद् इस प्रकार के कानून इसलिए बनाती है कि जहाँ शक्तियाँ ऐच्छिक हो, वे इस कानून के अन्तर्गत आ जायें, किन्तु अगर उनका उपयोग किया जाय तो वह उसी ढर्रे पर हो जिस ढर्रे पर और जगहो में वस्तुत उनका उपयोग होता है। इसका उदाहरण १८९९ ई० का स्मोल ड्वेलिंग्स ऐक्विजिसन ऐक्ट (Small Dwellings Acquisition Act) है जिसने कई हजार नागरिको को, नगरपालिका के कर्ज द्वारा, अपने घरो का मालिक बनने में समर्थ बनाया है।

सरकार के साथ यह चलन (Practice) है कि स्थानीय प्राधिकारियो से सम्बन्ध रखने वाले विषयो में, कोई साधारण कानून बनाने से पहले वह उनकी सगठित समितियो के द्वारा सलाह लेती है। ये समितियां निम्नलिखित है—काउटी कौंसिल्स एशोसियेशन

(County Councils Association), एशोसियेशन ऑफ म्युनिसिपल कोरपोरेशन (The Association of Municipal Corporation), अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल्स एशोसियेशन, (Urban District Councils Association) और रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल्स एशोसियेशन (Rural District Councils Association) ।

अलग अलग स्थानीय प्राधिकारियों को अन्य शक्तियाँ, उनके द्वारा आवेदन करने पर दी जाती हैं और ये शक्तियाँ लोकल प्राइवेट ऐक्ट्स (Local Private Acts) के द्वारा दी जाती हैं । संसद् साधारणतया खास स्थानीय परिस्थितियों के कारण लोकल प्राइवेट ऐक्ट की स्वीकृति देता है, लेकिन, कुछ हालतों में यद्यपि संसद् साधारण रूप से सभी स्थानीय प्राधिकारियों को शक्ति प्रदान करने में इच्छुक नहीं रहती है, फिर भी अगर संसद् संतुष्ट हो जाय कि स्थानीय परिस्थिति उस लायक है तो वह उनकी स्वीकृति दे देती है और इसलिए संसद् स्थानीय परिस्थितियों की अच्छी तरह समीक्षा करने के बाद ही लोकल प्राइवेट एक्ट्स द्वारा शक्ति प्रदान करने की स्वीकृति देती है । इन ~ ~ । (Acts) के लिए विधेयक (Bill) स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा भेज जाते हैं, जो शक्ति चाहते हैं और यद्यपि विधेयक को प्रत्येक सदन (House) के तीन वाचन (Readings) की साधारण संसदीय अवस्थाओं होकर गुजरना पड़ता, यह प्रचलन है कि इस विधेयक पर सदन में बहस मुबाहसा नहीं किया जाय बल्कि उसे छोड़ दिया जाता है और सदन की एक छोटी कमिटी इस काम के लिए खासकर बनाई जाती है जहाँ इसे पेश किया जाता है और इस पर विचार किया जाता है । इस कमिटी के समक्ष जो कार्यवाही होती है वह बहुत अंश तक एक न्यायिक रूप धारण कर लेती है । जो लोग विधेयक को पेश करने वाले होते हैं वे उसके पक्ष में गवाह प्रस्तुत करते हैं और संसदीय काम में काम करनेवाले वकील लोग उनका प्रतिनिधित्व करते हैं; दूसरी

तरफ शक्ति की स्वीकृति के विपक्ष में आवेदन देनेवालो को बुलाया जाता है और प्रतिवाद में अपने गवाह पेश करते है ।

कुछ इसी प्रकार का, किन्तु इससे सरल तरीका अपनाया जाता है जब इस प्रकार की शक्ति की आवश्यकता होती है जिसके लिए साधारणतया हरएक जगह पर्याप्त माँग रहती है । ऐसी हालतो में ससद् अक्सरहाँ जाँच-पडताल की विधि छोड देने के लिए प्रस्तुत रहती है और इस सम्बन्ध में प्रारम्भिक निर्णय उस विभाग के मत्री के ऊपर छोड दिया जाता है जो अपने विशेषज्ञ सलाहकारो की राय के अनुसार काम करते है । यद्यपि ससद् मत्री के द्वारा दिए गए आदेश को स्वीकृत या अस्वीकृत करने के अधिकार को सुरक्षित रखती है । पुराना तरीका जिसके अनुसार ससद् इस प्रकार की विधि के लिए अधिकार देती है वह प्रॉविजनल आर्डर (Provisional order) है । ससद् के प्रत्येक अधिवेशन में, साधारणतया स्थानीय सार्वजनिक जाँच-पडताल के बाद प्रत्येक विभाग के मत्री द्वारा दिए गए प्रॉविजनल आर्डर को एक प्रॉविजनल आर्डर्स कनफर्मेशन बिल (Provisional Orders Confirmation Bill) का रूप दे दिया जाता है और तब जिसे और विधयको (Bills) की तरह उन्ही ससदीय विधियो होकर गुजरना पडता है, और जो, अगर स्वीकृत हो जाता है तो वह एक अधिनियम का रूप धारण करता है और मत्री के द्वारा दिए गये आदेश को स्वीकृत करता है । यह प्रणाली, लोकल प्राइवेट बिल के जिसे ससदीय कमिटी के सामने रखा जाता है, खर्चीले और विस्तृत तरीके को दूर करती है और इसमें एक प्रकार का यह समझौता है कि ससद् मत्री के प्रॉविजनल आॅर्डर (Provisional order) को तब तक नही रद्द करेगा जबतक उसमें किसी प्रमुख सिद्धान्त की उपेक्षा नही की गई हो ।

पिछले वर्षों में, ससद् द्वारा इस प्रकार के कानूनो में वृद्धि होती गई है जिसके अनुसार अन्य अधिकारियो को शक्तियो का भार दिया गया है और इसके फलस्वरूप और नई शक्तियो के लिए एक नया

रास्ता खुल गया है। इस बात को महसूस करते हुए कि जन-सेवा या प्रशासन के कुछ क्षेत्र के लिए स्थानीय शासन को उत्तरदायी बनाया जा सकता है, संसद् ने अक्सरहाँ मंत्री को यह अधिकार दे रखा है कि किसी स्थानीय प्राधिकारी के आवेदन पर विभिन्न प्रकार के आदेश दे। इस प्रकार 'कानून द्वारा निर्धारित आदेश' (Statutory Order) के ऊपर भी नियंत्रण के लिए कई प्रकार की व्यवस्था हो सकती है, यथा इसे पूर्णतया काम में लाने के पहले संसद् के द्वारा जाँच संशोधन या स्वीकृति किन्तु फिर भी ये सब तरीके संसद् के अधिनियम के लिए बनाये गये तरीकों की अपेक्षा बहुत कम ही हैं।

कानून के द्वारा शक्तियों के भारार्पण (Delegation) की क्रिया के फलस्वरूप, स्थानीय प्राधिकारियों को शक्ति मिली है, लेकिन यह स्थानीय शासन की नई तथा पुरानी दोनों प्रकार की सेवाओं को चलाने के लिए निर्देश (Prescription) का एक नया माध्यम बन गया है। इस प्रकार के निर्देश, जो प्रशासकीय होने की अपेक्षा व्यवस्थापिका-सम्बन्धी हैं, और जिन्हें संसद् ने पहले अपने लोकल गवर्नमेंट एक्ट्स (Local Government Acts) के अन्तर्गत रक्खा था, अब उनका समावेश कानून द्वारा निर्धारित आदेशों, नियमों और व्यवस्थाओं के अन्तर्गत किया गया और पहले की अपेक्षा अब इन्हें बहुत विस्तार पूर्वक बनाया गया है। स्थानीय प्रशासन के लिए जो उपाय रखे जाते हैं, उसमें विशेष विस्तृत रूप से दिया हुआ कानूनी निर्देश प्रशासकीय निर्देश का भी काम करता है, लेकिन इस बात में भी कोई सन्देह नहीं है कि स्थानीय शासन के क्षेत्र में कानून द्वारा भारार्पण (Delegation), व्यवस्थापिका सम्बन्धी नियंत्रण के नये रूप के लिए ही नहीं, बल्कि प्रशासकीय केन्द्रीय नियंत्रण के नये रूप के लिए भी माध्यम का काम करता रहा है। और अगर पहले शीर्षक के अन्तर्गत हमलोग इस पर विचार कर चुके हैं तो दूसरे शीर्षक के अन्तर्गत भी इसी अध्याय में उसका जिक्र आयगा।

न्यायिक नियंत्रण
(Judicial Control)

संसदीय नियंत्रण की सुरक्षा कारगर न्यायिक दंड-प्रतिबंध (Judicial sanction) द्वारा होती है। कोई भी नागरिक, किसी भी कार्य को, जो अधिकार सीमा के बाहर (Ultra Vires) है, [स्थानीय प्राधिकारी के संसदीय प्राधिकरण (Authorization) के क्षेत्र के बाहर] रद्द करने के लिए, उच्च न्यायालय (High Court) में निरोधाज्ञा (Injunction) के लिए आवेदन पत्र दे सकता है; और यह महान्यायवादी (Attorney-General) का कार्य है कि नागरिकों के बदले में, इस प्रकार के किसी मुकदमे को जिसे वह न्यायालय के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत समझता है, अपने हाथ में ले। स्थानीय प्राधिकारियों के अधिकांश कार्य किसी-न-किसी नागरिक या नागरिकों के समूह के स्वार्थ में खलल पहुँचाता है और इसलिए स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों पर खूब नियमित रूप से तथा अधिक ध्यानपूर्वक उनलोगों द्वारा निगरानी रखी जाती है जिनके स्वार्थ पर धक्का पहुँचता है। यह प्रत्यक्ष है कि स्थानीय प्राधिकारियों के वे कार्य तथा नीतियाँ, जो संसद के अधिनियमों में राष्ट्र की ख्वाहिश के रूप में प्रकट की गई बातों के खिलाफ जाती हैं, उन्हें अच्छी तरह रोका जा सकता है। फिर भी, यह ख्याल रखना चाहिए कि इन शक्तियों के कारण जब यह कहा जाता है कि न्यायालय "स्थानीय प्राधिकारियों के कार्य पर निगरानी का काम" करते हैं तो इसका तात्पर्य यह नहीं निकलता है कि वे बराबर काफी दिलचस्पी लेकर स्थानीय प्राधिकारी को अपने उत्तरदायित्व के अनुसार कार्य करने पर, निगरानी रखते हैं। इस सिद्धान्त के अनुसार कि वे लोग किसी काल्पनिक मुकदमे का निर्णय नहीं करते हैं, वे लोग स्वेच्छा से काम नहीं करते हैं यद्यपि कि वे किसी स्थानीय प्राधिकारी के कार्यों की वैधता की जाँच कर सकते

हैं। वे यह कार्य तब करते हैं जब कोई व्यक्ति उनके पास पहुँचता है जिसे स्थानीय प्राधिकारी के कार्यों द्वारा नुकसान पहुँचा रहता है।

साधारणतया, वे स्थानीय प्राधिकारियों की कानून द्वारा दी गई शक्तियों के अनुसार कार्य करने के किसी खास तरीके में हस्तक्षेप नहीं कर सकते हैं, बशर्ते कि वह तरीका स्वयं अधिकारान्तर्गत (Intra-Vires) हो तथा अन्य दृष्टि से भी वैध हो। यह सब प्रश्न इस पर निर्भर करेगा कि जिस कानून के अनुसार अधिकार मिला है उसके अन्तर्गत इनके लिए क्या व्यवस्था है या इस व्यवस्था के लिए उस कानून की क्या व्यवस्था हो सकती है। फिर भी, कुछ महत्वपूर्ण बातों में, नागरिक की सपत्ति या व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर, किसी स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासकीय कार्यों द्वारा आघात पहुँचता है, ससद् ने यह व्यवस्था कर दी है कि नागरिक को, कभी कभी उस विभाग से सबधित मन्त्रणालय (Ministry) और कभी-कभी स्थानीय दडाधिकारी के न्यायालय (Magistrates Court) में पुनरावेदन या अपील (Appeal) करने का अधिकार है। इस प्रकार के कुछ पुनरावेदन या अपील बौरो के लिए क्वाटर सेसन्स (Quarter Sessions) के न्यायालय या अगर बौरो के लिए अलग न्यायालय नही रहता है तो काउटी के न्यायालय में पेश किये जाते हैं। यह हमेशा समव नही मालूम पडता है कि इस प्रकार के अपील मन्त्रणालय द्वारा सुन जायँ, किन्तु साधारणतया स्थानीय प्राधिकारी इसे अधिक तरजीह देते हैं कि ये अपील मन्त्रणालय में जायँ क्योकि साधारणतया उनमें टेक्नीकल या प्रशासकीय ज्ञान की आवश्यकता होती है जिसकी जानकारी स्थानीय साधारण दडाधीशों (Magistrates) को नहीं रहती है।

खास-खास कामों के लिए जो विशेष अधिकार दिये जाते हैं, उनके अलावे, स्थानीय प्राधिकारियों पर साधारण असैनिक (Civil) कानून का उतना ही नियत्रण है जितना एक साधारण नागरिक पर।

उदाहरण के लिए, वे साधारण नागरिको के साथ सम्पर्क में तथा जो उनके साथ कारबार करते हैं, उसमे किसी प्रकार की गडबडी या हानि के लिए तथा शर्तनामे के नियमो को भग करने के लिए कानून की दृष्टि मे जिम्मेवार हैं ।

प्रशासकीय नियंत्रण

(Administrative Control)

आधुनिक स्थानीय शासन के विकास को न तो ससदीय (Parliamentary) और न न्यायिक (Judicial) नियत्रण ही मूलत बदल सका है । जहां तक उनके दायरे और प्रकृति का सवाल है वे प्रधानतया उसी तरह हैं जिस तरह वे आधुनिक प्रणाली के प्रारभ काल में थे । ससदीय नियत्रण के मामले में, अधिक विस्तृत निर्देश के लिए, जो कानून द्वारा निर्धारित नियमो तथा आदेशो की विशेषता है, जो बातें कही गई हैं वही बातें ससद् और न्यायालयो द्वारा किस हद तक नियत्रण है, उसके बारे में भी कही जा सकती हैं ।

केन्द्रीय प्रशासकीय नियत्रण का क्षेत्र अर्थात् वह नियत्रण जो केन्द्रीय सरकार द्वारा अपने मत्रियो और विभागो द्वारा किया जाता है, एक बिलकुल विभिन्न चित्र प्रस्तुत करता है । उनका साधारण रूप बिलकुल बदल गया है, यद्यपि यह परिवर्तन आशिक रूप से धीरे-धीरे हुआ है किन्तु नये-नये तौर-तरीको का विस्तृत रूप से विकास हुआ है, उनका दायरा और विस्तृत हो गया है और एक या दूसरे रूप में अधिक-से-अधिक सेवाओ में उनका उपयोग हो रहा है; और यद्यपि उनका प्रभाव सभी सेवाओ पर एक जैसा नही है और दूसरो की अपेक्षा कुछ पर अधिक है, फिर भी पहले की अपेक्षा, इन सबो का प्रभाव आजकल बहुत ही अधिक है ।

इस साधारण परिस्थिति पर टीका-टिप्पणी के काम को अभी हमलोग स्थगित करते हे और जो प्रमुख तौर-तरीके चालू हैं, उनकी समीक्षा कर रहे हैं।

सबसे पहला तो वह हैं जो पूँजीवाले कार्यों के लिए रुपये कर्ज लेने के लिए मंत्री की स्वीकृति की आवश्यकता के कारण उत्पन्न होती है। यह आवश्यकता ऐसी है जिसकी उत्पत्ति आधुनिक प्रणाली के प्रारंभकाल में ही हुई थी। बहुत दिनों तक यही एकमात्र प्रशासकीय नियंत्रण था जो संपूर्ण प्रणाली के लिए लागू था और अभी भी यह एक मौलिक और महत्वपूर्ण नियंत्रण है जो स्थानीय शासन के सभी कार्यों पर काम कर रहा है।

नये कामो पर पूँजी के लिए खर्च या ऐसे किसी काम के लिए, जिससे करदाताओं को बहुत दिनों तक लाभ पहुँचे, कर्ज के लिए मंत्री की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। अधिक दिन लाभ पहुँचाने वाले कार्यों के लिए रुपये का प्रबन्ध कम समय यथा एक वर्ष या आधा वर्ष के अन्दर करदाताओं पर कर लगाकर नहीं किया जाना चाहिए। कर्ज स्वीकृति के लिए यह व्यवस्था मंत्रणालय को स्थानीय प्राधिकारियों की प्रमुख नीतियों पर अच्छी तरह पर्यवेक्षण का अवसर देती है और वस्तुतः व्यावहारिक रूप में मंत्रणालय को नई योजनाओं के गुणों के सम्बन्ध में निर्णायक बना देती है।

बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी शायद इसे नहीं स्वीकार करेंगे कि उन्हें मंत्रणालय के अधीन सुरक्षा में रहने की आवश्यकता है, किन्तु यह प्रणाली निस्सन्देह छोटे प्राधिकारियों के लिए बहुत बड़ी सुरक्षा है क्योंकि उनके पास विशेषज्ञ कर्मचारी नहीं रहते हैं किन्तु मंत्री के पास विशेषज्ञ रहते हैं जो उसे स्थानीय प्राधिकारियों के प्रस्तावों के गुण-दोषों के बारे में सलाह देते हैं। जल्दीबाजी में प्रस्तुत की गई या अच्छी तरह नहीं बनाई गई योजना पर प्रतिबंध का काम करता है। एक मंत्रणालय, जिसे कई स्थानीय प्राधिकारियों के आवेदन-पत्र स

सबध रखना पड़ता है, प्रत्यक्षतः बहुत-सी जानकारी प्राप्त कर लेगा कि किस प्रकार विभिन्न प्राधिकारी अपनी समस्याओं को सुलझाने का प्रयास करते हैं, और यह प्रणाली इस प्रकार की है कि प्रत्येक प्राधिकारी के प्रस्ताव पर उन सभी जानकारी से लाभ उठाकर विचार किया जा सकता है। इसके द्वारा स्थानीय प्राधिकारियों के बीच सहयोग स्थापित करके खर्च कम किया जा सकता है अर्थात् मत्रणालय इस आधार पर नये कामों के लिए स्वीकृति को नामजूर कर सकता है कि अतिरिक्त सेवा का जिसके लिए प्रस्ताव पेश किया है, पड़ोस के प्राधिकारी से व्यवस्था करके, प्रबध किया जा सकता है। बहुत से लोग हैं जिनका ख्याल है कि मत्रणालय कुछ कम होना चाहिए या दूसरे विभिन्न रूप से होना चाहिए। दूसरी तरफ कुछ लोग ऐसे हैं जो इस बात पर सहमत नहीं हैं कि मत्रणालय का कुछ नियत्रण होना आवश्यक है।

मत्रणालय को यह अधिकार है कि कर्ज की स्वीकृति के लिए आवेदन पत्र पर विचार करने में सहायता प्राप्त करने लिए सार्वजनिक स्थानीय तहकीकात करे जिसकी सूचना सार्वजनिक विज्ञापन द्वारा दे दी जाती है और जिस समय विरोध पेश करनेवाले अपने विचार व्यक्त कर सकते हैं। स्थानीय तहकीकात, कुछ अंशों तक, जन निर्देश (Referendum) के उद्देश्य को पूरी करती है और उस उपाय के विरोध में पेश किए गए विरोधों को भी दूर करती है जिसने उसे अगरेजी सावैधानिक प्रचलन में बिलकुल नहीं के बराबर बना दिया है। इजीनीयर इसपेक्टर (Engineering Inspector) के द्वारा सभी बातों की अच्छी जानकारी प्राप्त करने में उसे समर्थ बनाने के अलावे, यह मन्त्रणालय को कौंसिल तथा स्थानीय जन साधारण के ख्यालातों में बहुत अधिक अन्तर को पता लगाने में समर्थ बनाता है और साथ-ही-साथ यह उस इजीनीयर इसपेक्टर को इस बात की ओर अच्छी तरह जानकारी प्राप्त करने में सहायता पहुँचाता है कि किस

प्रकार जन-साधारण के अधिकार पर स्थानीय प्राधिकारी के प्रस्तावों द्वारा आघात पहुँच सकता है। बहुत महत्त्वपूर्ण मामलों में ही यह तरीका साधारणतया अपनाया जाता है। स्थानीय प्राधिकारी बहुधा इस प्रकार की तहकीकात का स्वागत करते हैं क्योंकि यह एक ऐसा अवसर प्रदान करती है जब वे स्थानीय जनता के समक्ष अपनी आवश्यकता और प्रस्ताव के बारे में अच्छी तरह समझा सकते हैं। यह कार्यवाही के लिए जो प्रचार-कार्य होते हैं उसके द्वारा आसानी से हो जाता है। किन्तु कभी-कभी उनलोगों की शिकायत रही है, जो पहले की अपेक्षा अब कम है, कि इस तहकीकात की कार्यवाही बहुत अधिक कानूनी हो जाती है और अधिकतर हालतों में उसका नतीजा बाधा पहुँचाना ही होता है। ऐसी तहकीकातों में बहुत खर्च पड़ता है और यह भी एक कारण है कि इसे छोड़ने की कोशिश की जाती है। अगर ऐसा करने पर कोई अन्याय नहीं हो, क्योंकि ऐसी व्यवस्था है कि स्थानीय प्राधिकारी को मंत्रणालय का तथा अपना खर्च देना पड़ेगा और यह भी सम्भव है कि उसे आदेश मिले कि अन्य दलों का भी खर्च उसे देना पड़े और कुल खर्च बहुत अधिक हो सकता है जब बड़े बड़े वकीलों को इस काम में लगाया जाता है।

खर्च के ऊपर और अधिक नियंत्रण—जिसका प्रभाव अप्रत्यक्ष रूप से स्थानीय प्राधिकारी की नीति और प्रशासन पर भी पड़ता है उन नियमों और शर्तों द्वारा होता है जो राज्य द्वारा स्वीकृत सहायता के समय लगाये जाते हैं। यह सहायता स्थानीय शासन की सेवाओं या कार्यों के लिए सरकार से मिलती है।

विशेष सेवाओं में मदद के रूप में जो सरकार द्वारा सहायता दी जाती है और खास करके वह सहायता जो किसी सेवा में स्थानीय प्राधिकारी के कुल खर्च के प्रतिशत रूप में दी जाती है, यह शर्त लगा दी जाती है कि उस हद तक खर्च के लिए मंत्री की स्वीकृति लेनी पड़ेगी और उन उपायों तथा नीतियों के सम्बन्ध में, जिस पर खर्च

किया जा रहा है, अच्छी तरह से जांच की जायगी । कानून की दृष्टि में, कोई स्थानीय प्राधिकारी स्वतन्त्र है कि वह सरकारी सहायता ले या नही; किन्तु सेवाओ का जैसा भार आजकल स्थानीय प्राधिकारियो के ऊपर है, वह इस बात के लिए बहुत कम गुंजाइश रहने देता है कि वे इसे नही स्वीकार करें और ज्योही स्थानीय प्राधिकारी उस सहायता को स्वीकार करते है, उन्हे ऊपर बताई गई शर्तों के साथ सहायता लेनी पडती है । साधारणतया उन शर्तों में यह बात भी शामिल है कि मत्री उस आर्थिक सहायता को रोक सकते है या घटा सकते है अगर मत्री द्वारा, सेवा को चलाने के सम्बन्ध में दिए गए किसी निर्देश का पालन नही हुआ हो या अगर मत्री सेवा के प्रबन्ध या उसके कार्य के स्तर से सतुष्ट नही हो ।

१९२९ ई० में साधारण खर्च के लिए एक मुश्त सरकारी आर्थिक सहायता (Block grant) की प्रथा चलाये जाने के पहले, यह कहा जा सकता था कि उन सेवाओ पर खर्च, जिसके लिए विशेष रूप से सरकारी सहायता मिलती थी, के अलावे, स्थानीय प्राधिकारियो को राजस्व के खर्च पर किसी प्रकार का केन्द्रीय नियत्रण नही था, और अभी भी स्थानीय प्राधिकारी द्वारा लगाये गये रेट (Rate) कोई प्रत्यक्ष नियत्रण नही है । एक मुश्त सरकारी सहायता (अब १९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अनुसार दूसरे रूप में दिया जाता है) में स्थानीय प्राधिकारी के साधारण खर्च की विस्तृत जॉच पडताल या नियत्रण की आवश्यकता नही होती जैसी कि खास खास सेवाओ के लिए दी गई सरकारी सहायता में होती है । १९४८ ई० के अधिनियम म यह व्यवस्था है, जो सुरक्षित शक्ति का एक बहुत बडा रूप है, कि मत्री किसी स्थानीय प्राधिकारी को मिलनेवाली सरकारी आर्थिक सहायता को घटा सकता है अगर मत्री इस बात से सतुष्ट है कि स्थानीय प्राधिकारी "अपने कार्यों को अच्छी तरह चलाने में तथा कार्यकुशलता का एक उचित स्तर कायम रखने में सफल नही हुआ

है" या स्थानीय प्राधिकारी जो खर्च कर रहा है वह "अत्यधिक तथा अनुचितसगत" है, यद्यपि यह ख्याल रखना चाहिए कि इस शक्ति के अन्तर्गत कार्य करने के लिए मंत्री को "हाउस ऑफ कामन्स" की पूर्व स्वीकृति लेनी आवश्यक है ।

एक या दूसरे रूप में दी गई सरकारी सहायता के साथ लगाई गई शर्तों के द्वारा नियंत्रण की कितनी अधिक सभावना है, उसका अन्दाज इससे लगाया जा सकता है कि १९५० ई० में यह स्थिति पहुँच गई थी कि स्थानीय प्राधिकारियो के कुल खर्च का ५० प्रतिशत, एक या दूसरे रूप में सरकारी सहायता द्वारा चलाया जाता था ।

खर्च के ऊपर नियंत्रण का एक और माध्यम है जो सरकारी अकेक्षण (audit) द्वारा होता है । इस नियंत्रण के द्वारा भी स्थानीय प्राधिकारियो की नीति और प्रशासन पर प्रभाव पडता है । किन्तु यह सभी जगह लागू नही है । काउटी बोरो तथा बोरो को छोड अन्य स्थानीय प्राधिकारियो के सपूर्ण खर्च के लिए अनिवार्य रूप से लागू है और काउटी बोरो तथा बोरो के उन्ही खर्चों के लिए लागू है जिनमें खास-खास सेवा सम्बन्धी सरकारी सहायता प्राप्त होती है । यह सिर्फ हिसाब-किताब का ही अकेक्षण नही है । सरकार के डिस्ट्रिक्ट ऑडिटर पर (District auditor) जैसा कि वह कहलाता है, यह उत्तरदायित्व है और उसका यह काम है कि जितने प्रकार के खर्च उसके सामने आवे, उन सबो की जाँच वह कानूनी दृष्टि से करे और जितने खर्च कानून के खिलाफ हो उन्हे अस्वीकृत कर दे । उसे यह भी अधिकार प्राप्त है कि इस प्रकार के अनुचित खर्च के लिए, जिसे वह उत्तरदायी ठहरावे, उसे देने के लिए आदेश दे । इस प्रणाली की विवेचना हमलोग बाद में करगे, किन्तु यहाँ हमलोग इस पर ध्यान दे सकते है कि इसके तीन पहलू है । पहली बात यह है कि यह स्थानीय प्राधिकारियो के लिए अकेक्षण के विभिन्न रूपो के बदले में प्रबन्ध कार्य की सेवा का प्रतिनिधित्व करता है । दूसरी बात यह है

कि यह जिला-अकेक्षक (District auditor) को बहुत अंश तक एक न्यायिक अधिकारी के रूप में रखता है, खास करके पहले-पहल यह जांच करने के लिए कि कोई खर्च वैध हुआ है या नहीं। साथ-ही साथ यह भी व्यवस्था है कि उसके निर्णय का मंत्री या न्यायालय द्वारा पुनर्विलोकन (review) किया जा सकता है। और तीसरी बात यह है कि चूकि कानून ने "कानून के विपरीत" शब्द-समूह के साथ सूचक रूप में यह भी रख दिया है कि खर्च 'कानून के विपरीत" हो सकता है अगर वह अत्यधिक या अयुक्तिसंगत है (और सिर्फ इसलिए नहीं कि यह स्वभावत गैरकानूनी है या शक्ति-सीमा के बाहर है)। यह प्रणाली प्रत्यक्षत उस अकेक्षक को एसी स्थिति में ला देता है कि स्थानीय प्राधिकारी की नीति, जैसा कि उसके खर्च से प्रकट होता है, उसके दायरे के अन्तर्गत आ जाता है।

ऊपर बताए गये तीन प्रकार के नियन्त्रणो से अलग, एक विभिन्न श्रेणी में अन्य नियन्त्रणो को रखा जा सकता है जो विभिन्न प्रकार के हैं और इतने अधिक प्रकार के हैं कि उनका वर्गीकरण नही हो सकता और ये मन्त्रियो की शक्ति के अन्तर्गत हैं कि वे बतावें या निर्देश करें कि किस प्रकार कोई स्थानीय प्राधिकारी किसी कार्य को करेगा या किसी सेवा का प्रबंध करेगा। इनमें से अधिकाश निर्देशो को कानून द्वारा निर्धारित नियमो या आदेशो (जिनमें कुछ प्रकार के ससदीय सशोधन की आवश्यकता हो सकती है) द्वारा किया जाता है, क्योंकि इसके अन्दर जो बातें रहती हैं वे शायद ही केवल व्यवस्थापिका-सम्बन्धी कामो के निर्देश तक सीमित रहती हैं बल्कि स्थानीय प्राधिकारी के कार्यों और सेवाओ की कार्यपालिका के पहलू तक सम्बन्ध रखती हैं। कुछ मामलो में, वास्तव में, स्थानीय प्राधिकारी को यह आदेश दिया जाता है कि वे अपने कार्यों के लिए प्रशासकीय योजना प्रस्तुत करें जिसे मन्त्री की स्वीकृति के लिए पेश किया जाय।

यह सत्य है कि हाल के एक या दो अधिनियमो में, ऐसी सेवाओ

प्राधिकारी कायम कर सकता है या वास्तव में कोई दूसरी एजेंसी नियुक्त कर सकता है, उदाहरण के लिए आयुक्त (Commissioner) बहाल किया जा सकता है जो उन कामो को अपने हाथ में ले सके या वह स्वयं उसे अपने हाथ में ले सकता है। लेकिन यह कहा जाना चाहिए कि इस प्रकार की शक्तियो का उपयोग बहुत कम हालतो में किया जाता है।

साधरणतया एक मन्त्रालय है—वर्तमान काल में गृह निर्माण तथा स्थानीय शासन का मन्त्रणालय (Ministry of Housing and Local Government), किन्तु कई वर्षों तक स्वास्थ्य मन्त्र-णालय, (Ministry of Health) और उसके पहले फिर लोकल गवर्नमेंट बोर्ड (Local Government Board) जो स्थानीय शासन के कार्यों से सम्बन्ध रखता है, किंतु कुछ दूसरे सरकारी विभाग, यथा शिक्षा मन्त्रणाल्य (नया), स्वास्थ्य मन्त्रणालय, यातायात मन्त्रणाल्य (Ministry of Transport) तथा गृह-कार्यालय (Home Office) जिन्हे खास-खास सेवाओ और कामो से सम्बन्ध रहता है।

अध्याय ५
वित्तीय आधार
(The Financial Basis)

स्थानीय प्राधिकारियों को जो राजस्व (Revenue) की आवश्यकता होती है, वह निम्नलिखित रूप से प्राप्त होती है—(क) उप-शुल्क (Rates), (ख) नैगम सम्पत्ति तथा सम्पदा (Corporate property and estate) से आय, (ग) ऐसी सेवाओं से जिनका पूर्ण खर्च उपशुल्क से नहीं दिया जाता है, प्राप्त आय तथा व्यावसायिक राजस्व; और (घ) राज्य द्वारा अनुदान (Grants) तथा आर्थिक सहायता (Subsidies) ।

उप-शुल्क
(The Rate)

उप शुल्क एक स्थानीय कर है जो किसी व्यक्ति की सम्पत्ति को जिससे वह लाभ उठाता है, वार्षिक मूल्य के ऊपर प्रति पौंड के हिसाब से लगाया जाता है । यह सबसे पहले-पहल गरीबों की सहायता के लिए, १६०१ ई० के स्टैट्यूट ऑफ एलिजाबेथ (Statute of Elizabeth) के अन्तर्गत, जिसने पूअर लॉ (Poor Law) ने स्थापना की, लगाया गया था और इसके प्रशासन व्यवस्था ओवरसियरों (Overseers) के द्वारा की गई थी । बाद चलकर, जैसा कि हमलोगों ने दूसरे अध्याय में देखा है, उपयुक्त अवसरहों, स्थानीय शासनके अन्य कार्यों के लिए, सड़क विधानें,

देख-भाल करनेवाले, रोशनी की व्यवस्था करनेवाले, भू-गर्भ मलवाही नल-व्यवस्था करनेवालो की संयुक्त सत्ता आदि तथा कमिश्नरों द्वारा, तथा स्थानीय शासन के नये अंगो द्वारा, जिन्होंने उन्हें अनुक्रमित कर दिया (Superceded) लगाया जाता था। १९२५ ई० में इन सभी उपशुल्को को अन्तत. एक साधारण उपशुल्क के रूप में परिवर्तित कर दिया गया। फिर भी, अभी भी, एक रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (Rural District Council), अपने क्षेत्र के विभिन्न भागो की विभिन्न आवश्यकता की पूर्ति के लिए, साधारण उपशुल्क के अलावे विशेष उपशुल्क लगा सकती हैं, किन्तु वास्तव मे यह विशेष उपशुल्क, किसी खास क्षेत्र में साधारण उपशुल्क के अतिरिक्त एक और कर है। अधिकांश स्थानीय प्राधिकारी तथा कम्पनियो, जो जल की पूर्ति करती हैं, घरेलू उपभोक्ता से जल उपशुल्क लेती हैं। इस प्रकार का उपशुल्क, साधारणतया, स्थानीय प्राधिकारी के साधारण शुल्क के लिये कायम किये गये मूल्यांकन के आधार पर किया जाता है और जब यह जलपूर्ति करनेवाले स्थानीय प्राधिकारी द्वारा लिया जाता है तो साधारणतया यह साधारण शुल्क के साथ वसूल किया जाता है, किन्तु यह एक अलग उपशुल्क है जो जल के उपभोक्ताओ से लिया जाता है न कि उनसे कि जिनका मकान रहता है। नीचे जो विवरण दिया गया है, उसके हमलोग सिर्फ उन उप-शुल्को की विवेचना कर रहे है जो स्थानीय शासन के साधारण कामो के लिए लिये जाते हैं, न कि जलपूर्तिके लिए।[1]

सम्पत्ति की वह श्रेणी, जिस पर उपशुल्क लगाया जा सकता है और जिसके अन्तर्गत उत्तराधिकार के रूपमे आनेवाली सम्पत्ति भी है, बहुत अंश में, किन्तु पूर्णतया नही, सम्पत्ति की उस श्रेणी के सम्मान है जिसे वकील लोग "वास्तविक सम्पत्ति" (Real Property) के नाम से पुकारते हैं, अगर हमलोग ऐसे अभौतिक उत्तराधिकार के रूप में आनेवाली सम्पत्ति को छोड दे जो अमूर्त्त हैं। फिर भी, कुछ सम्पत्ति

ऐसी हैं, जो उप-शुल्क लगाये जाने से पूर्णतया मुक्त हैं। इस प्रकार, कृषि को सहायता देने की सरकारी नीति के अन्तर्गत, सभी कृषि-भूमि, कई वर्षों तक आंशिक रूप से उप-शुल्क से मुक्त रहने पर, १९२९ में उप-शुल्क से पूर्णतया मुक्त कर दी गई। सम्राट् द्वारा जो जमीन अधिकृत हैं वह भी इससे पूर्णतया मुक्त हैं। क्योंकि सम्राट् का नाम जो किसी भी कानून के अन्तर्गत, जबतक कि उसके लिए खास चर्चा नहीं की गई है, नहीं आता है, स्टैट्यूट ऑफ एलिजाबेथ में नहीं आया था। और कानूनी रूप से इस प्रकार की छूट बाद के कानूनों में भी होती आ रही है। लेकिन प्रचलन यह है कि, ट्रेजरी (Tresaury) उतने ही के बराबर अंशदान (Contribution) दे देती है। ऐसे विद्यालय जिनकी व्यवस्था सरकारी नहीं है अर्थात् जो स्वेच्छा से चलाये जाते हैं और जिनमें से अधिकांश "चर्च-विद्यालय" हैं, वह सम्पत्ति जो सिर्फ धार्मिक पूजा के स्थान के रूप में काम में लायी जाती है, जनसाधारण के लिए पार्क, प्रकाश स्तंभ, बॉय (Buoys) तथा आकाशदीप, तथा राजदूतों तथा उनके अनुचरों के निवासस्थान उप-शुल्क लगाये जाने से मुक्त हैं। इसी प्रकार ऐसी सम्पत्ति, जिनपर ऐसी संस्थाओं का अधिकार है जिसकी स्थापना विज्ञान, साहित्य, ललित-कला (Fine Arts) के कामों के लिए हुई है, उप-शुल्क से मुक्त है, अगर उनका काम स्वेच्छा से दिए गए वार्षिक अंशदान से चलता है और उनके सदस्यों को उनके कार्यों से किसी प्रकार का आर्थिक लाभ नहीं पहुँचता है। कुछ प्रकार की मशीनें, जो उत्तराधिकार के अंश के के योग्य नहीं समझी जाती हैं, उप-शुल्क से पूर्णतया मुक्त हैं और कुछ खास श्रेणी के व्यावसायिक भवन जिन्हें खास करके व्यावसायिक सम्पत्ति या यातायात सम्पत्ति कहा जा सकता है, भी उपशुल्क के ७५ प्रतिशत तक छूट के भागी हैं। इसकी व्यवस्था का विस्तृत विवरण हमलोग बाद में देंगे। वे भवन जिनका निर्माण या पुनर्निर्माण हो रहा है, उप शुल्क के दायरे से बाहर हैं।

इन छूटो के अलावे, उपशुल्क उन्ही हालतो मे लगाया जाता है जब कि कोई अधिवास (occupation) हितकारक (beneficial) हो। हितकारक अधिवास की, कानूनी तौर पर कोई खास परिभाषा नही है, किन्तु इस सम्बन्ध मे न्यायिक फैसले (Judicial sanctions) बहुत अधिक हैं और वे इसकी व्याख्या करते हैं तथा बतलाते हैं कि किस अर्थ में इसका उपयोग होना चाहिए। किन्तु लाभदायक (profitable) अधिवास और हितकारक (beneficial) अधिवास में अन्तर कायम रखने में सावधानी बरतनी चाहिए। जो मकान या स्थान खाली हैं; उन पर अगर किसी प्रकार का हितकारक अधिवास नही है, तो उस पर उपशुल्क नही लगाया जाता है। किन्तु यह ख्याल रखना चाहिए कि बहुधा ऐसा हो सकता है कि कई स्थानो मे हितकारक अधिवास हो सकता है यद्यपि लोग ऐसा समझते हो कि वे स्थान खाली ही हैं।

नियम तो यह है कि उप-शुल्क सिर्फ अधिवास (occupation) पर ही नही; बल्कि अधिवास करनेवाले पर (occupier) लगाया जाता है, लेकिन खास-खास मामलो में जहाँ अधिवास करनेवाले का निर्णय करने में कठिनाई उत्पन्न होती है या जहाँ सम्पत्ति इस प्रकार की रहती है कि वास्तव मे वह उत्तराधिकार के रूप में एक ही सम्पत्ति रहती है और उसके एक ही साथ कई अधिवास करनेवाले रहते हैं, कानून ने यह व्यवस्था प्रदान की है कि ऐसी हालतो में अधिवास करने वाले के बदले म उस सम्पत्ति के मालिक से उप-शुल्क लिया जाय। इस प्रकार कई फ्लैटो (flats) के एक ब्लॉक को, उस एक व्यक्ति की सम्पत्ति समझी जा सकती है जो उन मकानो का किराया पाता हो और उस पर उप-शुल्क लगाया जा सकता है और जहाँ पर कोई व्यक्ति पूरे मकान को किराये पर लेता है और उसके किसी भाग या कई भागो को फिर किराये पर लगा देता है किन्तु उसका मुख्य द्वार अपने नियन्त्रण में रखता है, उसे भी उस मकान का मालिक समझा

जा सकता है और उस पर उप शुल्क लगाया जा सकता है, और जहाँ पर कोई सम्पत्ति विज्ञापन स्थान का काम करती है, वहाँ पर जो व्यक्ति इस काम के लिए अनुमति देता है, उस पर उप शुल्क लगाया जाना चाहिए और अगर उसका पता नहीं लगे तो मालिक पर उप शुल्क लगाया जा सकता है, और जब तक किसी नाट्यशाला में सामान तथा अन्य वस्तुएं हैं, उसे उपयोग में लाया हुआ समझा जायगा और उप शुल्क देने या उत्तरदायित्व मालिक का ठीकेदार पर पड़ेगा।

इन निवेशों (Provisions) के अतिरिक्त, विधान (Legislation) स्थानीय प्राधिकारी को यह शक्ति प्रदान करता है कि १८ पौंड (या कुछ क्षेत्रों में इससे अधिक) तक के वार्षिक मूल्य की सम्पत्ति पर अधिवास करनेवाले (occupier) के बदले म उसके मालिक (owner) पर उपशुल्क के बारे में निर्णय ले सकती है। यह निवेश (provision) प्रत्यक्षतः इसलिए बनाया गया है कि स्थानीय प्राधिकारियों को छोटी-छोटी सम्पत्तिवालों से, बिना अधिक खर्च किए, उपशुल्क वसूल करने में सहायता मिले। इसके अतिरिक्त, स्थानीय प्राधिकारी और उपशुल्क स्थायी आनवाली सम्पत्ति के मालिक के बीच में समझौता हो सकता है जिसके अन्तर्गत मालिक, अधिवास करनेवालों के बदले म स्थानीय प्राधिकारी को उपशुल्क दे सकता है और कुछ बट्टा (discount) ले ले सकता है [जिसे कम्पाउंडिंग एलौएन्स (compounding allowance) कहते हैं]। जिस अनुपात में मकान मालिक स्थानीय प्राधिकारी को उप-शुल्क देने का प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व ग्रहण कर सकता है उसी अनुपात में बट्टे की मात्रा में कमी-बेशी हो सकती है। इस प्रकार, अगर वह यह जिम्मेवारी ले लेता है कि मकान खाली नहीं रहे या रहे वह उप-शुल्क देता रहेगा, तो उसे जो बट्टा मिलगा वह १५ प्रतिशत से अधिक नहीं होगा, अगर वह यह जिम्मेवारी लता है कि वह तबतक उपशुल्क देता रहेगा जब मकान में कोई रहेगा, तो उसे ७½ प्रतिशत बट्टा मिलेगा, लेकिन अगर वह सिर्फ इस बात का

जिम्मा लेता है कि वह मकान में रहनेवालों से उपशुल्क वसूल कर लेगा ज्योंही वे बकाया हो जायेंगे तो उसे सिर्फ ५ प्रतिशत बट्टा मिलेगा। कोई मालिक, जो स्थानीय प्राधिकारी के १८ पौंड वार्षिक आय से कम मूल्य की सम्पत्ति के सम्बन्ध में निर्णय के अन्तर उपशुल्क देने के लिए जिम्मेवार है, वह १० से १५ प्रतिशत तक बट्टा पा सकता है, अगर वह ठीक समय पर उपशुल्क दे देता है, लेकिन उसे तब समझौते या राजीनामे के अन्तर्गत मिलनेवाला बट्टा नहीं मिल सकता है। उसी प्रकार यद्यपि किसी भी उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी (Rating Authority) को एक साधारण रूप का अधिकार है कि शीघ्रता से ठीक समय पर उपशुल्क देने के लिए २½ प्रतिशत का बट्टा वह दे सकता है, इस प्रकार का बट्टा किसी भी मालिक को, कम्पाउंडिंग एलौएन्स के अन्तरिक्त जो कि उसे मिल रहा है, चाहे वह १८ पौंड वार्षिक मूल्य से कम की सम्पत्ति के सम्बन्ध में स्थानीय प्राधिकारी के निर्णय के अन्तर्गत या राजीनामे के अनुसार मिल रहा हो, नहीं मिल सकता है।

उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी को एक ऐसे रैयत (Tenant), दर-रैयत (Under-tenant) या मकान में रहनेवाले की आवश्यकता हो सकती है जो मकान-मालिक के जिम्मे उपशुल्क के बकाये को चुका सके और उसे मकान-मालिक को मिलनेवाले किराये में हिसाब कर ले। उप-शुल्क लगानेवाले प्राधिकारी को यह भी अधिकार दिया जाता है कि दरिद्रता के कारण किसी को उप-शुल्क कम कर दे या माफ कर दे। यह अधिकार, उस अधिकार के अलावे है जो स्थानीय दंडाधिकारियों (Magistrates) को इस सम्बन्ध में मिला हुआ है। स्थानीय दंडाधिकारियों को, जिनके न्यायालय के द्वारा उपशुल्क वसूल किए जा सकते हैं, यह अधिकार है कि किसी व्यक्ति के ऊपर उपशुल्क नहीं देने के कारण वारंट जारी करने से अस्वीकार कर दें अगर वे सन्तुष्ट हो जायें कि वसूली नहीं होने के कारण ऐसी

परिस्थितियाँ थी जो उस व्यक्ति के नियन्त्रण के बाहर थी और यह भी उनके अधिकार के अन्तर्गत है कि इस बात से सन्तुष्ट होने पर वे उस पावना को पूर्णतया माफ कर दे सकते हैं।

उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी
(The Rating Authority)

१६०१ ई० म स्टेट्यूट ऑफ एलिजाबेथ (Statute of Elizabeth) के द्वारा स्थानीय कर के रूप में उपशुल्क (Rate) चलाये जाने के समय से १९२५ ई० तक उपशुल्क "ओवर्सीयर्स ऑफ द पुअर" (Overseers of the Poor) द्वारा लगाये तथा वसूल किए जाते थे। नय स्थानीय प्राधिकारियों की आवश्यकता की पूर्ति "बोर्ड ऑफ गार्जियन्स" (Board of Guardians) की जरूरतो को पूरी करने के लिए लगाये गये करों के द्वारा हो जाती थी। "बोर्ड ऑफ गार्जियन्स" न १८३४ ई० मे पुअर लॉ के स्थानीय प्रशासन को अपने हाथ में लिया, किन्तु उनके कामो को १९२९ ई० में काउटी बौरो तथा काउटी को हस्तान्तरित कर दिया गया और बाद म चलकर आम विधाना द्वारा इन कामो को बाँट दिया गया। १९२५ ई० के "रेटिंग एन्ड वैल्यूएशन एक्ट" (The Rating and Valuation Act) ने साधारण उपशुल्क लगाने तथा वसूल करने की नई व्यवस्था की। उसन यह काम इस प्रकार किया कि आधुनिक स्थानीय प्राधिकारियो का अपन कामो के लिए आवश्यक रकम क लिए उपशुल्क को बढाने के लिए छोड दिया। आजकल वास्तव में, काउटी बौरो और काउटी क्षेत्रो में बौरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स द्वारा उपशुल्क लगाये जाते हैं। काउटी कौंसिल की आवश्यकताओ की पूर्ति, नॉन काउटी बौरो तथा एड० मिनिस्ट्रेटिव काउटी के डिस्ट्रिक्ट्स द्वारा लगाये गये करो से होती है। ये तथा काउटी बौरो "उपशुल्क लगान वाले प्राधिकारी" ("Rat-

ing Authority") है। उपशुल्क लगाने के समय आने के पहले ही, काउंटी कौंसिल, अपने क्षेत्र के बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स को एक प्रकार का आदेश ("Precept") देता है, जिसमें वह आनेवाले वित्तीय वर्ष में अपनी आवश्यकताओं को दिखाए हुए रहता है और तब काउंटी कौंसिल द्वारा दिखाई गई आवश्यक रकम को, बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट के लिए आवश्यक रकम में जोड दिया जाता है ताकि बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट दोनो मिलाकर कुल इतनी रकम के लिए उपशुल्क लगावे जो काउंटी कौंसिल तथा उन दोनो की अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके। उसी प्रकार रूरल डिस्ट्रिक्ट के अन्तर्गत पेरिशो की आवश्यकताओं को, रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल द्वारा साधारण उपशुल्क लगाने के समय शामिल कर लिया जाता है, यद्यपि कि, यहाँ पर, जैसा कि हमलोग जिक्र कर चुके हैं, रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को यह भी अधिकार है कि अपने क्षेत्र के खास-खास भागो में विशेष प्रकार का उपशुल्क भी लगा सकता है।

चालू उपशुल्क के समाप्त होने के बाद तुरत ही शुरू होनेवाली अवधि के लिए प्रत्येक साधारण उपशुल्क लगाया जाता है। यह ऐसी अवधि के लिए लगाया जा सकता है जो उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी द्वारा निश्चित किया जाय और स्थानीय प्राधिकारियो द्वारा अपनायी जानेवाली साधारण अवधि एक वर्ष की है फिर भी कोई-कोई अर्द्ध-वार्षिक अवधि रखना पसन्द करते हैं यद्यपि वे भी अपनी आय और खर्च का प्राक्कलन (Estimates) वार्षिक आधार पर ही करते हैं। सभी स्थानीय प्राधिकारियो के लिए वर्ष की अवधि १ली अप्रिल से ३१ मार्च तक है और इसलिए वार्षिक उपशुल्क साधारणतया १ली अप्रिल से और अर्द्धवार्षिक उपशुल्क १ली अक्टूबर से प्रारम्भ होता है। पूरक (Supplementary) उपशुल्क वर्ष में किसी समय लगाया जा सकता है अगर स्थानीय प्राधिकारी उसकी आवश्यकता महसूस करे। उपशुल्क लगाने में जिन सिद्धान्तो को काम

में लाया जाता है तथा उपशुल्क के निर्धारण में जिन प्रचलनों और रीतियों को काम में लाया जाता है, उसकी विवेचना आठवें अध्याय में की जायगी।

मूल्यांकन
(Valuation)

जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, सम्पत्ति के उपशुल्क लगाये जाने वाले वार्षिक मूल्य के ऊपर उपशुल्क लगाया जाता है। १९४८ ई० के पहले तक सभी प्रकार की सम्पत्तियों का मूल्यांकन एक ही प्रकार के सिद्धान्त पर होता था, यद्यपि कुछ खास प्रकार की सम्पत्तियों, उदाहरणार्थ, व्यावसायिक प्रतिष्ठान तथा लाइसेंस प्राप्त स्थान तथा मकान, के लिए उस सिद्धान्त के उपयोग के लिए विविध प्रकार के उपायों को काम में लाया जाता था। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि इस सिद्धान्त के अनुसार, किसी मकान या हाते का वार्षिक मूल्य वह होता था जो बाजार की स्थिति के अनुसार माँग और पूर्ति के नियम से निर्धारित होकर उसका वार्षिक किराया होता था। मूल्य निर्धारण करनेवाले को यह देखना पड़ता है कि बाजार में उस सम्पत्ति का वार्षिक किराया क्या होगा। जो किराया दिया जा रहा है उसे मानने के लिए वह बाध्य नहीं है क्योंकि वह बाजार-दर के अनुसार निर्धारित होनेवाले किराये से अधिक या कम हो सकता है। उसी अनुसिद्धान्त के अनुसार, वह जिस किरायेदार के बारे में सोचेगा, वह वास्तविक नहीं रहता है, बल्कि एक काल्पनिक किरायेदार रहता है। यह सिद्धान्त अभी भी निवास-स्थान का छोड़ अन्य सम्पत्तियों के लिए लागू है। १९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट एक्ट (Local Government Act) ने छोटे-छोटे निवास स्थानों के सम्बन्ध में मूल्य-निर्धारण के लिए यह सिद्धान्त चलाया कि मूल्य उसके खर्च के आधार पर निर्धारित हो और बड़े-बड़े निवास-स्थानों के लिए यह

सिद्धान्त अपनाया गया कि १९३९ ई० में उसी इलाके में उस प्रकार के मकानों के लिए दिए जानेवाले किराये के आधार पर उनका मूल्यांकन किया जाय।

वास्तविक रकम, जिसके अनुसार उपशुल्क दिया जाता है, वह उपशुल्क लगने के लायक मूल्य (Rateable Value) कहलाती है। कुछ हालतों में, यह रकम असल वार्षिक मूल्य (Net Annual Value) के बराबर होती है और यही आँकड़ा सभी प्रकार के मूल्यांकन में काम आती है, किन्तु कुछ मामलों में, उपशुल्क लगने के लायक मूल्य वह रकम होती है जिसे असल वार्षिक मूल्य को घटाकर प्राप्त किया जाता है। यह कमी या तो उपशुल्क से कुछ पुराने आंशिक छूट (उदाहरण के लिए, रेलवे तथा नहर) को काम में लाने के लिए या व्यावसायिक सम्पत्ति तथा यातायात के भाड़े पर नहीं उपशुल्क लगने के सम्बन्ध में नई छूट को काम में लाने के लिए की जाती है। कुछ वार्षिक मूल्य का हिसाब दो प्रकार से किया जाता है। वस्तु उत्पादन करनेवाले कारखानों तथा जनोपयोगी (Public Utility) व्यवसायों में कर निर्धारण (Assessment) का अनुमित हिसाब प्रत्यक्षतः प्राप्ति (receipts) का ही ख्याल में रखकर किया जाता है और उसकी परिभाषा इस प्रकार दी गई है—'वह अनुमित किराया, जो उस सम्पत्ति से वर्ष-प्रतिवर्ष उचित रूप से मिलने की आशा की जा सकती है अगर रैयत यह जिम्मा ले कि रैयत को लगनेवाले सभी प्रकार के उपशुल्क और कर वह दे तथा मरम्मत और बीमा का खर्च तथा और कोई खर्च जो उस सम्पत्ति को उस हालत में कायम रखने के लिए जिसमें उससे किराया मिलता रहे, आवश्यक हो, वह देता रहे।" दूसरे प्रकार की सम्पत्तियों में, जिसमें बड़ी श्रेणियों की दूकानें तथा गृह-सम्पत्ति भी शामिल हैं, असली वार्षिक मूल्य (Net Annual Value), कुल वार्षिक मूल्य (Gross Annual Value) से ही निकलता है। पहले यह उस

परिभाषा के अनुसार निकाला जाता है जो बतलाता है कि मकान मालिक को (न कि रैयत, जैसाकि पहले के बारे में बताया गया है) "मरम्मत तथा बीमा या और कोई अन्य खर्च जो उस सम्पत्ति को उस हालत में रखने के लिए, जिसमें उसका उचित किराया मिल सके, आवश्यक हो" देना पड़ता है। और तब कुल मूल्य (Gross Value) से कुछ निर्धारित छूट (Allowances) को घटा दिया जाता है और तब असल वार्षिक मूल्य निकाला जाता है और यह, जैसा कि बताया जा चुका है, सिर्फ उन हालतों को छोड़कर जहाँ आंशिक छूट को काम में लाना है, उपशुल्क लगने लायक मूल्य होगा। तरीका में इस प्रकार का अन्तर लाने का उद्देश्य प्रत्यक्षत: यह है कि मकान-मालिक के लिए छूट को एक निर्धारित आधार पर कायम रखा जाय जहाँ यह उचित रूप से और आसानी से किया जा सके, उदाहरण के लिए, मकान तथा दूकान।

१९४८ ई० के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट के पहले, रेलवे पर भी मूल्यांकन किया जाता था, किन्तु उसका खास तरीका था। आवश्यक सिद्धान्त इसमें भी वही था, अर्थात् मूल्यांकन करनेवाले को यह निश्चित करना रहता था कि वह कौन-सा किराया होगा जिस पर रेलवे की सम्पत्ति को, जो कि मालिकों के अधीन थी, लगाया जा सके ताकि वर्ष-प्रतिवर्ष उचित रूप से उसके मिलने की आशा रहे और यह, रेलवे के मामले में, उसकी असल प्राप्ति (Net Receipts) को ख्याल में रखकर निर्धारित किया जाता था। पूरे व्यवसाय के ऊपर कर निर्धारण को, तब उसकी विभिन्न सम्पत्तियों पर बाँट दिया जाता था और उसके बाद जिन क्षेत्रों में सम्पत्ति रहती थी उनके अनुसार उपशुल्क दिये जाते थे।

यह एक बेढंगी तथा न्याय-विरुद्ध व्यवस्था थी और यातायात, विद्युत् तथा गैस के राष्ट्रीयकरण के बाद ऊपर बताये गये अधिनियम ने एक नयी व्यवस्था कायम की। इसके अन्तर्गत, ये सभी उद्योग-

धन्धे, भविष्य में, एक मुश्त रकम दिया करेंगे और जिसकी जाँच समय-समय पर होती रहेगी जैसे जैसे उपशुल्क लगन वाले मूल्यों के साधारण स्तर में हेर-फर होगा, और इस एक मुश्त रकम को प्राधिकारियों के बीच में बाँट दिया जायगा। किन्तु यह विभाजन प्रत्येक क्षेत्र में रहनेवाली सम्पत्ति के अनुसार नहीं होगा। बल्कि प्रत्येक क्षेत्र के उपशुल्क लगने लायक मूल्य के कुल जोड के अनुपात में होगा अर्थात् इन व्यवसायों की सम्पत्तियों को छोडकर अन्य सम्पत्तियों के उपशुल्क लगने वाले मूल्य के अनुपात के अनुसार होगा।

कर निर्धारण का यंत्र समूह
(Machinery of Assessment)

१९२५ ई० के रेटिंग एंड वैल्यूएशन एक्ट (Rating and Valuation Act) ने सभी प्रकार की उपशुल्क लगने योग्य सम्पत्तियों के पंचवर्षीय (Quinquennial) मूल्यांकन (Valuation) की प्रणाली कायम की, किन्तु उसने यह भी व्यवस्था की कि नई सम्पत्तियों का कर निर्धारण (Assessment) तथा मौजूदा कर-निर्धारण में हरफेर पंचवर्षीय मूल्यांकन की अवधि के बीच में भी किसी समय किया जा सकता है। पंचवर्षीय मूल्यांकन के आधार पर जो कर निर्धारण किए जाते हैं, वे सभी उसमें रहते हैं जिसे 'मूल्यांकन सूची'' (Valuation List) कहा जाता है और समय-समय पर इसमें वृद्धि होती है या सुधार किया जाता है ज्यों ज्यों नये बदले गये कर निर्धारण के लिए "प्रस्तावों" का निबटारा होता जाता है। १९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अनुसार नई व्यवस्था के कायम होने के पहले, उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी द्वारा पहले मूल्यांकन किया जाता था, किन्तु वह तब तक काम में नहीं लाया जा सकता था जब तक वह "कर निर्धारण समिति" (Assessment Committee) द्वारा

अनुमोदित नहीं हो जाता था, चाहे वह पचवर्षीय मूल्यांकन के सिलसिले में किया गया हो या नई परिस्थितियों के अनुरूप सुधार के लिए "प्रस्ताव" के रूप में उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारियों द्वारा या अधिवास करने वाले द्वारा प्रस्तुत किया गया हो। कर-निर्धारण समिति के कार्य तथा तौर तरीके बहुत कुछ न्यायिक ढग के थे और इसके समक्ष इस प्रकार के मुकदमे लाये जाने के पहले, उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी द्वारा अधिवास करने वाले पर या अधिवास करने वाले द्वारा उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी पर, जैसा कि प्रस्ताव रहता था, उसके अनुसार, विधिवत् सूचना दी जाती थी। कर-निर्धारण समिति, जो साधारण जानकारी वाली समिति थी, अपने विशेषज्ञ से सलाह पाती थी। एक या दो क्षेत्रों को छोड़कर, प्रत्येक काउंटी बौरो के लिए अलग-अलग कर-निर्धारण समिति (Assessment Committee) कायम की गई थी। काउंटी क्षेत्रों में १९२५ ई० के अधिनियम (Act) के अन्तर्गत काउंटी कौंसिल द्वारा बनाई गई तथा मंत्री (Minister) द्वारा स्वीकृत योजना के अन्तर्गत, उपशुल्क वाले क्षेत्रों को मिलाने के लिए कर निर्धारण समिति की स्थापना की गई थी। काउंटी बौरो कर निर्धारण समिति के सदस्यों की नियुक्ति, काउंटी बौरो कौंसिल के द्वारा की जाती थी और उसमें एक-तिहाई सदस्य ऐसे रहते थे जो काउंटी बौरो कौंसिल के सदस्य नहीं रहते थे। काउंटी क्षेत्रों में कर-निर्धारण समिति के सदस्यों की नियुक्ति, काउंटी कौंसिल तथा उनसे सम्बद्ध उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारियों द्वारा, नियमानुसार तथा कानून द्वारा निर्धारित अनुपात में की जाती थी।

मूल्यांकन के स्तर और प्रचलन में एकरूपता (Uniformity) की कुछ मात्रा कायम रखने के लिए, और अतिरिक्त समितियाँ कायम की गईं जिन्हें काउंटी मूल्यांकन समिति (County Valuation Committee) कहा जाता था। ये समितियाँ ऐडमिनिस्ट्रेटिव

काउंटीज (Administrative Counties) में कायम की जाती थी और इनके सदस्य, काउंटी कौंसिल द्वारा नियुक्त किए जाते थे तथा उनमें काउंटी क्षेत्र के प्रत्येक कर-निर्धारण समिति का एक प्रतिनिधि रहता था। काउंटी मूल्यांकन समिति को यह अधिकार था कि वह नया "प्रस्ताव" पेश करे जहाँ कहीं भी एकरूपता लाने के लिए उसकी आवश्यकता महसूस हो। ये समितियाँ विस्तृत रूप से हस्तक्षेप नहीं करती थी, किन्तु इनके द्वारा नियुक्त मूल्यांकन करनेवाले बहुधा उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारियों (Rating Authorities) के लिए विशेष प्रकार की सम्पत्ति के मूल्यांकन का काम करते थे, और सम्भवतः इसी प्रकार से, न कि सक्रिय हस्तक्षेप द्वारा मूल्यांकन में एकरूपता लाने में सफलता मिली। एक केन्द्रीय मूल्यांकन समिति (Central Valuation Committee) भी थी जो राष्ट्रीय स्तर पर एकरूपता के प्रश्न पर विचार करती थी।

किसी भी व्यक्ति द्वारा, "जिसे किसी प्रकार की हानि हुई हो", कर निर्धारण समिति के समक्ष नये प्रस्ताव रखने का अधिकार था। साधारणतया वह उपशुल्क लगानेवाला प्राधिकारी या अधिवास करने वाला व्यक्ति होता था, किंतु काउंटी मूल्यांकन समिति, उपशुल्क लगाने वाले प्राधिकारी को छोड़ और कोई स्थानीय प्राधिकारी और वास्तव में किसी भी व्यक्ति को, जिसके हित को सूची में प्रकाशित मूल्यांकन द्वारा आघात पहुँचता हो, मूल्यांकन के पुनर्विचार करने के लिए आवेदन करने का अधिकार था। सभी दलों को कर-निर्धारण समिति के समक्ष अपना विचार प्रकट करने का तथा साक्षी प्रस्तुत करने का अधिकार था, किन्तु कोई भी प्राधिकारी, साक्षी, या कर-निर्धारण समिति द्वारा नियुक्त मूल्यांकन करनेवाला, फैसले के सम्बन्ध में विचार के समय उपस्थित नहीं रह सकता था। कर-निर्धारण समिति के निर्णय के खिलाफ, जो उस कार्यवाही में भाग लेते थे, क्वार्टर सेसन्स (Quarter Sessions) के न्यायालय में अपील कर

सकते थे। सिर्फ कानून के प्रश्न पर ही नहीं, बल्कि वस्तुस्थिति अर्थात् मूल्याकन के प्रश्न पर भी अपील के समय विचार किया जाता था।

१९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट ने जो यह व्यवस्था की कि एक नया "एक्सचेकर ब्लाक ग्रान्ट (Exchequer Block Grant) दिया जाय जिससे स्थानीय प्राधिकारियों के साधनों में समता कायम हो सके, मूल्याकन की एकरूपता को पहले की अपेक्षा बहुत अधिक महत्व दिया। इस आवश्यकता की पूर्ति, इस काम को 'बोर्ड ऑफ इनलैंड रैवेन्यू' (Board of Inland Revenue) के हाथ सौंप कर की गई। कर-निर्धारण समिति के बदले में, इस अधिनियम (Act) ने स्थानीय मूल्याकन न्यायालय (Local Valuation Courts) कायम किये, जिसके सदस्य, काउंटी तथा काउंटी बौरो द्वारा प्रस्तुत और उससे सम्बन्धित मत्रणालय द्वारा स्वीकृत योजना के अन्तर्गत निर्मित तालिका से लिए जाते थे। ये न्यायालय, उन प्रस्तावों पर विचार करते हैं जो पहले कर-निर्धारण समिति में जाया करते थे, और जो अपील पहले क्वार्टर सेसन्स (Quarter Sessions) में जाया करते थे, वे अब लॉर्ड चान्सलर (Lord Chancellor) द्वारा चुने गये काउंटी के कुछ न्यायालयों में जाते हैं। इस नई व्यवस्था में भी विभिन्न पक्षों के अधिकार के सम्बन्ध में पुराने तौर-तरीके लागू हैं।

युद्ध काल में, १९२५ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत कार्य में बाधा पड़ जाने के बाद, इस अधिनियम ने पचवर्षीय मूल्याकन के एक नये (cycle) की व्यवस्था की। यह १९५२ ई० या १९५३ ई० में नई मूल्याकन-सूची (Valuation list) से आरम्भ होनेवाला था, जिसमें इस अधिनियम द्वारा चलाये गए नये मूल्याकन-प्रचलन आदि निहित थे। किन्तु, यह स्थगित कर दिया गया है क्योंकि इसके लिए तैयारी पूरी नहीं हुई थी।

व्यवसाय द्वारा प्राप्त राजस्व
(Trading Revenues)

स्थानीय प्राधिकारी की आय के सम्बन्ध मे दूसरे शीर्षक, अर्थात् नैगम सम्पत्ति तथा सम्पदा से आय (Income from corporate property and estates) के सम्बन्ध में टीका-टिप्पणी करन की यहाँ आवश्यकता नही है। तीसरे जरिये, अर्थात् व्यवसाय द्वारा प्राप्त राजस्व के सम्बन्ध म प्रश्न उठता है। यह प्रशासन का नही बल्कि नीति का विषय है, फिर भी प्रशासकीय कारणो के लिए इससे सबधित प्रचलनो का जानना आवश्यक है। किस हद तक व्यवसाय से प्राप्त बचत को उप शुल्क की सहायता में दिया जाय? कुछ हालतो में इस प्रश्न को विधान (Legislation) द्वारा हल कर दिया गया। उदाहरण के लिए, नगरपालिका की विद्युत् पूर्ति के मामले मे, किसी एक वर्ष में, उप-शुल्क में अशदान (Contribution) की हद १½ प्रतिशत तक सीमित कर दी गई। मौजूदा क्षेत्रो मे, या तो ये सीमाएँ और अधिक विस्तृत हैं या कोई हद निर्धारित ही नही है। उन स्थानो में, जहाँ स्थानीय प्राधिकारी को इस सम्बन्ध मे अपनी नीति निर्धारित करने की स्वतत्रता है, पर्याप्त अशदान (Contribution) देने की बात असाधारण नही है। जहाँ पर साधारण उपशुल्क का स्तर पहले ही से बहुत ऊँचा था, इस नीति ने बहुधा स्थानीय सामाजिक सेवाओ को, स्थानीय प्राधिकारी जिस स्तर पर कायम रहने देते, उससे अधिक ऊँचे स्तर पर पहुँचने दिया। दूसरी तरफ, वास्तव में, यह ऐसी सेवाओ को दूसरे रूप मे सहायता पहुँचाना है और जिसका कि उप-शुल्क को सहायता पहुँचाने के पक्ष के खिलाफ लोग विरोध करते थे क्योकि उनलोगो के अनुसार इन सेवाओ के लिए वाछित रूप से मूल्य चुकाया जाना चाहिए अर्थात् उप-शुल्क के द्वारा और इस प्रकार (मोटामोटी) उप-शुल्क देने की योग्यता के अनुसार। मोटामोटी तौर पर या तो यह प्रवृत्ति रहती है कि उप-शुल्क के अशदान को नहीं दिया

जाय या उसे बहुत कम मात्रा में दिया जाय। यह कहा जाता है कि जनोपयोगी व्यवसाय स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में इसलिए दिए गए कि उपभोक्ताओं (Consumers) के हित की रक्षा हो सके। इसके लिए लोगों ने स्थानीय प्राधिकारियों पर भी खूब दबाव डाला और उनके द्वारा संसद् पर भी दबाव डाला और इसलिए कहा जाता है कि स्थानीय प्राधिकारी का उद्देश्य, उपभोक्ताओं के हित का ख्याल रखते हुए, सेवाओं को लागत खर्च के अनुसार चलाना ही होना चाहिए। फिर भी यह स्मरण रखना चाहिए कि यद्यपि इन सेवाओं के लिए पैसे का प्रबन्ध उप-शुल्क द्वारा नहीं किया जाता और न उप-शुल्क द्वारा व्यवसाय के घाटे को ही पूरा किया जाता है, फिर भी वे कोलैटरल सिक्यूरिटी (Collateral security) का काम करते हैं जो स्थानीय प्राधिकारी को, इन सेवाओं को, अधिक सस्ती दर पर मूलधन में परिणत करने (Capitalise) में समर्थ बनाते हैं। अगर यह काम सिर्फ व्यवसाय की जमानत पर किया जाता तो यह दर अधिक ऊँची होती। साधारणतया, औसत समय में, यह अन्तर १½ प्रतिशत तक रहता था और विद्युत् (Electricity) सम्बन्धी विधान (Legislation) में जो, लगाई गई पूँजी के इस प्रतिशत की हद तक अंशदान (Contribution) की व्यवस्था की गई थी वह न्यायसंगत और उचित थी, क्योंकि इसके द्वारा उप-शुल्क देनेवालों को उस हद तक बचत की संभावना रहती थी। चूँकि स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ से उनकी दो प्रधान व्यावसायिक सेवाएँ, नये राष्ट्रीय समिति (national boards) को चली गई, संपूर्ण प्रश्न अब उतना नहीं है, जितना कि पहले था।

राज्य द्वारा अनुदान
(State Grants)

नगरपालिका की आय के चौथे जरिये—राज्य द्वारा सहायक अनु- (Grants-in-aid) तथा सहायता (Subsidies) के सम्बन्ध

म यहाँ फिर यह कहना है कि यहाँ भी प्रधानतया नीति का प्रश्न, न कि प्रशासन का प्रश्न उठता है। नीति के सम्बन्ध में कुछ प्रश्नो का, प्रशासन के ऊपर बहुत प्रत्यक्ष प्रभाव पडता है, जिसकी विवेचना हमलोग दसवें अध्याय में करेंगे। हाल में किए गए परिवर्तन तथा वर्तमान व्यवस्था के वर्णन तक ही यहाँ हमलोग अपने को सीमित रखेंगे। मोटामोटी तौर पर यह कहा जा सकता है कि राज्य स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा चलायी गई सेवाओ की सहायता इसलिए करने लगी कि वे अन्तत इस प्रकार की सेवाएँ की जिनकी आवश्यकता राष्ट्रीय दृष्टिकोण से भी थी, किन्तु जिन्हें सुविधा के ख्याल से, स्थानीय एजसी द्वारा चलाना सर्वोत्तम था। इस प्रकार, पुलिस तथा शिक्षा-सेवा को प्रारभ से ही सहायता मिल रही है और स्वास्थ्य-सम्बन्धी बहुत सेवाओ को भी बाद मे चलकर सहायता प्राप्त होने लगी। १९२९ ई० तक, भवन निर्माण के लिए विशेष सहायता को छोडकर, सभी अनुदान, प्रतिशत आधार पर ही दिए जाते थ अर्थात् राज्य, किसी स्वीकृत शीर्षक के अन्तर्गत, स्थानीय प्राधिकारी द्वारा किए खर्च का कुछ खास प्रतिशत देने का जिम्मा लेती थी। साधारणतया यह प्रतिशत ५० प्रतिशत हुआ करता था। १९२९ ई० के ठीक पहले के वर्षों में, सामाजिक सेवाओ के बढते हुए खर्च तथा सरकारी खर्च में मितव्ययिता आन्दोलन ने, इसे प्रतिशत अनुदान की धारणा के खिलाफ प्रतिक्रिया उत्पन्न कर दी और उसके लिए कारण यह दिया गया कि यह खर्च को अधिक प्रोत्साहन देता था और राज्य को बहुत प्रकार के अनिश्चित खर्च के दायरे मे डाल देता था। जिस प्रकार की आशका की सभावना उस समय प्रकट की गई थी वह बाद में चलकर अनावश्यक मालूम पडी क्योंकि बाद में ऐसा देखा गया कि स्थानीय प्राधिकारियों पर केन्द्रीय सरकार द्वारा दबाव डाला गया कि अपने यहाँ इस सम्बन्ध के निवेश (provision) को और अधिक विस्तृत करें और उस स्तर से, जिस स्तर पर १९२९ ई० के पहले वर्षों में,

खर्च होने से बेचैनी पैदा हो गई थी, अधिक खर्च बढ़ावें। उन्हीं वर्षों में, उद्योग-धन्धों पर उप-शुल्क के तथाकथित दबाव के बारे में भी काफी चर्चा रही। शासन करनेवाले व्यक्तियों की इस प्रकार की विचारधाराओं और भावनाओं ने १९२९ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट में जिस नीति को रूप दिया, उसने स्थानीय प्राधिकारियों की सामाजिक सेवाओं को मिलनेवाली सहायता को कम कर दिया और उसके बदले में सपूर्ण क्षेत्र के कुछ हिस्सों में, एक स्थिर सामूहिक या एकत्रित अनुदान दिया, और साथ-ही साथ उद्योग-धन्धों को, वस्तु उत्पादन करनेवाले व्यवसाय की कुछ श्रेणियों को तीन-चौथाई उप-शुल्क घटाकर मदद की। इसके अलावे, कृषि के, पहले के विधान के अनुसार २५ प्रतिशत उप-शुल्क देने का जो उत्तरदायित्व था, उसे हटाकर, सहायता की। चूंकि स्थानीय प्राधिकारियों को, इस प्रकार उप-शुल्क घटाये जाने से, आय में काफी कमी होती, इस अधिनियम ने यह व्यवस्था की कि इस प्रकार आय में होनेवाली कमी को एक नए एकीकृत (consolidated) तथा स्थिर या निश्चित एक्सचेकर (Exchequer) अनुदान द्वारा पूरा किया जायगा जो "एक मुश्त अनुदान" (block grant) कहलाता है।

सर्वप्रथम हमलोग उप-शुल्क घटाये जाने की व्यवस्था की रूपरेखा प्रस्तुत करें और तब जितने अच्छे ढंग से हमलोग कर सकें, एक मुश्त अनुदान की अत्यन्त ही जटिल बनावट तथा उस सूत्र (formula) पर जिसके अनुसार यह बांटा जाता था, विचार करें क्योंकि १९२९ [illegible] के अधिनियम के अन्तर्गत 'ब्लाक ग्रान्ट' की कुछ विशेषताएं, [illegible]४८ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत के नए अनुदानों में कायम रह [illegible]ती हैं। कृषि-भूमि के अलावे, जो कि, जैसा कि हमलोग देख चुके उप-शुल्क से पूर्णतया मुक्त हैं, दो प्रकार की सम्पत्तियां, जिनका [illegible] ७५ प्रतिशत तक कम कर दिया गया है, ये हैं— 'ध्यान-[illegible] सम्पत्ति" (industrial heriditaments) तथा "वस्तु

भाडा यातायात सम्पत्ति" (freight transport hereditaments)। पहली सम्पत्ति से प्रधानतया कारखाना वगैरह से तात्पर्य है और उन्हें इस सूची में लाने के लिए पहचान यह है कि वहाँ किसी प्रकार की वस्तु के उत्पादन का कार्य होना चाहिए। इस प्रकार, ऐसे हाते तथा स्थान, जहाँ पर थोक-दर म खरीदी गई वस्तुओ के वितरण की व्यवस्था हो, जब तक कि वहाँ बिक्री के लिए वस्तुओ को और अधिक उपयोगी या बिक्री के लिए योग्य बनाने के लिए कोई खास काम नही किया जायगा, उप शुल्क की छूट के लाभ से वचित किए जाते हैं। सार्वजनिक अपूर्ति व्यवसाय, जब तक कि वे "वस्तु भाडा यातायात सम्पत्ति" की श्रेणी म नही आते है, कानून द्वारा इस छूट की सुविधा से वंचित हैं। "वस्तु-भाडा यातायात सम्पत्ति" (freight transport hereditaments) वे हैं जो पूर्णतया या आशिक रूप से रेलवे यातायात, नहर यातायात या डॉक के कामो के लिए उपयोग मे लाई जाती है। इन दोनो प्रकार की सम्पत्तियो के लिए, अगर उपर्युक्त परिभाषा के अनुसार, आशिक रूप से ही उनका उपयोग होता हो, तो उसी अनुपात में उप शुल्क की छूट दी जायगी। "वस्तु-भाडा यातायात सम्पत्ति" को इसी शर्त पर यह सहायता मिली कि इससे तुरत होनेवाले लाभ को वे, उपभोक्ताओ से लिए जानेवाले शुल्क म कमी करके, उन्हे यह लाभ पहुँचा देगे।

१९२९ ई० के अधिनियम के अनुसार "ब्लॉक ग्रान्ट" (Block grant) एक एकत्रित रकम से बना था जिसका नाम था "जनरल एक्सचेकर कन्ट्रीब्यूशन" (The General Exchequer Contribution) जो पाँच वर्ष की अवधि के लिए निश्चित किया जाता था, किन्तु उसके साथ यह शर्त रहती थी कि उसमे बाद में भी हेर-फेर हो सकता था तथा अशदान की इस रकम को अन्तत ससद् (सरकार नही) द्वारा निर्धारित किया जाता था। इस प्रकार के हेर-

फर के ऊपर में यह शर्त लगी हुई थी कि बाद में होनेवाले अनुदान की अवधि में, अनुदान की रकम, उस अनुपात से जो कि अनुदान द्वारा खर्च की कुल रकम और "जेनरल एक्सचेकर कंट्रीब्यूशन" (General Exchequer Contribution) के बीच प्रथम अनुदान अवधि (first grant period) के प्रथम वर्ष में था, कम नहीं होना चाहिए। प्रथम निश्चित अनुदान अवधि (grant period), १ ली अप्रिल १९३० ई० से प्रारम्भ होकर तीन वर्ष तक के लिए था, द्वितीय १ ली अप्रिल १९३९ ई० से तीन वर्ष तक और उसके बाद से प्रत्येक अवधि पाँच वर्षों के लिए थी।

कुल अनुदान की रकम में, स्थानीय प्राधिकारियों को उप शुल्क घटाए जाने के कारण जो आय में कमी हुई थी, वह रकम भी शामिल था किन्तु, जैसा कि स्थानीय प्राधिकारी बताते थे, नए नए उद्योग-धंधों की स्थापना के कारण उप शुल्क में जो वृद्धि होती, वह "जनरल एक्सचेकर कंट्रिब्यूशन" में भविष्य में किसी प्रकार के परिवर्तन से नहीं प्राप्त हो पाती। वास्तव में, इस स्थिति के बारे में, उप शुल्क घटाए जाने की नीति बनानेवाले ने अच्छी तरह विचार कर लिया था, लेकिन भविष्य में होनेवाले उसके प्रभाव ने स्थानीय प्राधिकारियों को काफी परेशानी में डाला। इस अंशदान (Contribution) का दूसरा उपादान (Constituent) वह रकम थी जो इन मदों का प्रतिनिधित्व करती थी—बन्द कर दिए गए अनुदानों के कुल जोड़ जो प्रधानतया मातृ सेवा और शिशु-कल्याण-सेवा, राजयक्ष्मा का उपचार, गुप्त रोगों का इलाज अथवा के कल्याण तथा खराब मस्तिष्क वाले व्यक्तियों की इलाज और हिफाजत के सम्बन्ध में प्रतिशत अनुदान (percentage grant) तथा प्रथम और द्वितीय श्रेणी की सड़कों और काउन्टी बोरों व पुलों तथा काउन्टी के कुछ अवर्गीकृत (unclassified) मदों के लिए "एक्सचेकर रोड फंड" (Exchequer Road Fund) से प्राप्त अनुदान। ऐडमिनिस्ट्रेटिव

काउटी (Administrative Counties) की वर्गीकृत सडको और पुलो के लिए प्रतिशत अनुदान जारी रखा गया तथा साथ ही-साथ कुछ छोटी-छोटी रकमे, जो अभी तक राष्ट्र के "कसोलिडेटेड फड" (Consolidated Fund) से स्थानीय प्राधिकारियो के "लोकल टैक्सेसन एकाउट" (Local Taxation Account) म दी जाती थी, वे भी जारी रही ।

अन्तत , प्रथम निश्चित अनुदान अवधि के प्रत्येक वर्ष के लिए ५,०००,००० पौंड के अशदान में एक नई रकम और जोडी जाने लगी और यह वही रकम थी जिसे, जैसा कि पहले कहा जा चुका है, कोष (Fund) के साधारण स्तर को उठाने के लिए घटाया या बढाया जा सकता था। "जेनरल एक्सचेकर कट्रिब्यूशन" के साथ-साथ एक अतिरिक्त (Additional) और पूरक (Supplementary) अनुदान भी दिया जाता था। अतिरिक्त अनुदान, साधारण अनुदान की पद्धति को ठीक से चलाने के लिए तथा काउटी बोरो में इसके वितरण में एक न्यूनतम स्तर प्राप्त करने के लिए किया जाता था और पूरक अनुदान, जो सिर्फ उन्नीस वर्षों के लिए एक अस्थायी अनुदान था, पुरानी प्रणाली से, अनुदान की नई प्रणाली म परिवर्तन मे सहूलियत लाने के लिए दिया जाता था।

विभिन्न वित्तीय साधनो वाले क्षेत्रो मे, सेवा के एक ही प्रकार के स्तर को कायम रखने मे तथा निभाने में जिस कठिनाई का अनुभव हुआ था तथा जो स्थिति प्रतिशत अनुदान के खिलाफ एक दलील का काम करती थी, उसे हटाने के लिए १९२९ ई० के विधान ने स्थानीय प्राधिकारियो में "ब्लाक ग्राट" के वितरण के लिए, जनसख्या के आधार की नई प्रणाली कायम की। जन-सख्या का हिसाब करते समय इन बातो का ख्याल रखना था—(१) पाँच वर्ष की उम्र से कम के बच्चे तथा कुल जन-सख्या मे अनुपात, (२) जन-सख्या के प्रति व्यक्ति के हिसाब से उप शुल्क लगाने लायक मूल्य (इन दोनो बातो से

किसी क्षेत्र की साधारण आवश्यकताओं, उसमें धन तथा सम्पत्ति का पता लग जाता), (३) कुल जन-सख्या तथा बेकार व्यक्तियो का अनुपात (क्षेत्र की आवश्यकता का, जहाँ बेकारी असाधारण तौर पर अधिक थी, एक और सूचक), (४) सार्वजनिक सडको के प्रति मील के हिसाब से जन-सख्या (यह बात सिर्फ लदन से बाहर की काउटियो के लिए लागू है और इसलिए शामिल कर ली गई है कि यह बडे क्षेत्रो में जन-सख्या के घनत्व को बतलाती है) । जनसख्या म कमी वेशी ("Weighted ' population) के हिसाब के लिए वास्तविक नियम, १९२९ ई० के अधिनियम के तीसरे भाग की चौथी अनुसूची में दिए गए हैं किन्तु वे इतने जटिल हैं कि उनकी यहाँ और अधिक चर्चा नही हो सकती । सबसे पहले काउटी बौरो और काउटी कौंसिल को अनुदान दिया गया । ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउटी क्षेत्रो के लिए, सर्व-प्रथम काउटी कौंसिल को अनुदान दिया गया और जो हिस्सा काउटी कौंसिल द्वारा अपने अनुदान के अनुपात के रूप में नही रखा गया, वह कुछ नियमानुसार बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स में बाँट दिया गया ।

१९२९ ई० का यह कानून बहुत ही अधिक विवादास्पद था और इसके बन जाने के बाद भी यह विवाद नही समाप्त हुआ । जिस प्रकार के विवादमय वातावरण में, १९२९ ई० के "ब्लाक ग्राट की प्रणाली को चलाया गया और व्यावसायिक सम्पत्ति के सबध में जो उप-शुल्क कम किए जाने के बारे में बराबर आशका होती रही, उसके कारण हमलोगो को "ब्लाक ग्राट' (Block grant) की प्रशासकीय अच्छा-इयो को नही भूलना चाहिए । इसने उन बहुत से विवरणो को, जो पुरानी प्रथा के अनुसार स्थानीय प्राधिकारी को केन्द्रीय प्राधिकारी को, प्रतिशत आधार पर अनुदान की स्वीकृति के लिए देने पडते थे, खतम कर डाला तथा उसमें निहित लिखा पढी के बहुत से कामो के खर्चे को कम कर दिया । इसके अतिरिक्त, वितरण के इस सूत्र ने एक ऐसा उपाय बतलाया जिसके अनुसार स्थानीय वित्तीय शक्ति के विभिन्न

स्तर के अनुरूप काम किया जा सकता था और उसके लिए स्थानीय प्रशासकीय रूप को केन्द्रीय और स्थानीय वित्त के सम्बन्ध के सिद्धान्तो के अनुरूप, न कि स्थानीय प्रशासकीय आवश्यकताओ के अनुरूप, करने की आवश्यकता पडती ।

१९४८ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) ने उपशुल्क घटाने की प्रणाली में कोई परिवर्तन नहीं किया और सिद्धान्ततः स्थानीय शासन के लिए "जेनरल एक्सचेकर ग्रांट" की व्यवस्था को कायम रखा । इस अनुदान का नाम, फिर से, 'एक्सचेकर इक्वलाइजेशन ग्रांट" (Exchequer Equalisation Grant) रखा गया है , क्योकि इसका वितरण इस प्रकार होता है कि स्थानीय प्राधिकारी वाले क्षेत्रो में उपशुल्क लगाये जाने योग्य मूल्य के स्तर में विस्तृत अन्तर को कम करने की कोशिश करता है तथा स्थानीय प्राधिकारी के साधनो में एक प्रकार की समानता लाने का प्रयास करता है । यह इस प्रकार किया जाता है कि, वितरण के सूत्र के अनुसार, जिस किसी स्थानीय प्राधिकारी का उपशुल्क लगाने योग्य मूल्य राष्ट्रीय औसत से कम हो जाता है, उससे होनेवाली आय में कमी की पूर्ति की जाती है । १९२९ के सूत्र (Formula) में "जन-संख्या के प्रति व्यक्ति के हिसाब से उपशुल्क लगाने योग्य मूल्य" की बात, बाद में चलकर गायब हो जाती है; बेकारी के अधिक प्रभाव वाली बात भी उसी प्रकार गायब हो जाती है, क्योकि स्थानीय प्राधिकारी अब बेकारी की सहायता के लिए वित्तीय उत्तरदायित्व से मुक्त हैं क्योकि "अनइम्प्लायमेंट असिस्टेंस" (Unemployment Assistance) तथा "असिस्टेंस बोर्ड (Assistance Board) द्वारा इस सम्बन्ध में विभिन्न काम किए जा रहे हैं और १९४८ ई० के नेशनल असिस्टेंस ऐक्ट (National Assistance Act) के अन्तर्गत "पुअर लॉ" (Poor Law) अंतिम रूप से हटा दिया गया है । किन्तु यह नया सूत्र, पाँच वर्ष से कम के बच्चो के

लिए तथा काउंटी क्षेत्रों में कम घनी आबादी के लिए महत्व प्रदान करता है।

यह नया अनुदान अभी तक प्रारंभिक अवस्था में ही तथा कुछ संक्रमण कालीन (Transitional) व्यवस्था के अन्तर्गत काम कर रहा है। स्थानीय प्राधिकारी तथा उनके विशेषज्ञ पदाधिकारी निस्सन्देह उनके प्रारंभिक प्रभाव पर बहुत गौर से ध्यान दे रहे हैं। प्राय यह किसी के लिए आसान नहीं है कि उसके अंतिम प्रभाव का मूल्यांकन करें जो उन अवधारणाओं को काम में लाने के लिए किया गया था जिन पर व आधारित थे, जब तक कि मूल्यांकन में और अधिक एकरूपता नहीं आ जाती है जिसे प्राप्त करना १८४८ ई० के अधिनियम के उद्देश्यों में से एक था।

पूँजीगत व्यय के लिए उधार ग्रहण
(Borrowing For Capital Expenditure)

कोई स्थानीय प्राधिकारी कम्पनी की शेयर पूँजी (Share Capital) की तरह कोष (Fund) नहीं इकट्ठा करता है, जिस पर कि लाभांश (Dividend) दिया जाता है। किन्तु किसी भी साहसी व्यक्ति (entrepreneur) की तरह, उसे भी अपने उपक्रम (Enterprise) को अधिक सम्पन्न बनाने के लिए और यदि सेवाओं का विस्तार हुआ तो उसके साधनों को और अधिक बढ़ाने के लिए रकम की आवश्यकता होती है। ये रकम बहुधा उनसे अधिक होगी जो स्थानीय प्राधिकारियों को उप शुल्क के रूप में थोड़े-थोड़े समय पर या व्यावसायिक कारबार में, उपभोक्ताओं से शुल्क के रूप में मिलती है। किसी भी हालत में, यद्यपि वार्षिक लाभांश देने का प्रश्न नहीं उपस्थित होता है, यह उचित और न्याय संगत नहीं है कि उन सम्पत्तियों का, जो उप शुल्क देनेवाले को या उपभोक्ताओं को बहुत दिनों तक काम देती रहेंगी अर्थात् पूँजीगत सम्पत्ति, जैसा

कि लोग इसे कहते हैं, खर्च किसी एक वर्ष में उप-शुल्क या शुल्क की आमदनी से दिया जाय। अन्य आपत्तियों के अलावे, एक बात यह भी है कि उप-शुल्क देनेवाले या उपभोक्ता वर्ष-प्रतिवर्ष बदलते रहते हैं। चूंकि सेवाओं के प्रारंभ काल में विभिन्न वस्तुओं की आवश्यकता होती है, स्थानीय प्राधिकारी, अपनी सभी वास्तविक तथा सभाव्य आय को जमानत पर कर्ज लेकर रुपये का प्रबन्ध करता है। इस प्रकार प्रबन्ध किए गए रुपए को हम इसकी पूँजी (Capital) या ऋण (debt) कहते हैं, किन्तु हमें यह ख्याल रखना चाहिए कि यह वास्तविक संपत्ति को प्रतिबिंबित करती है और इनमें से कुछ, अर्थात् व्यावसायिक सेवाएँ अन्य व्यावसायिक सेवाओं की तरह ही लाभदायक हैं।

नगरपालिका की पूँजी या ऋण, प्रत्यक्षतः उसी प्रकार की है जिस प्रकार की कम्पनी की ऋण-पूँजी (Loan Capital) या ऋण-पत्र (debenture), लेकिन जहाँ पर इस तरह की कोई बात नहीं है जो कम्पनी की ऋण-पूँजी या शेयर पूँजी को भी अमोचनीय (irredeemable) होने से रोके, वहाँ पर एक स्थानीय प्राधिकारी की पूँजी एक निर्धारित अवधि के अन्दर अवश्य मुक्त हो जानी चाहिए। कई उपाय हैं जिनके द्वारा स्थानीय प्राधिकारी इसकी व्यवस्था करता है, किन्तु उन सभी में यह करना आवश्यक है कि वार्षिक या अन्य अवधि की, चाहे उप शुल्क या उपभोक्ताओं से प्राप्त शुल्क की आय में से कुछ भाग इस प्रकार से अलग रख दिए जायें जो या तो किश्तों में कर्ज को चुका देंगे या उस अवधि के अन्त में इसे मुक्त कर देंगे जब पूरा कर्ज अदा हो जाना चाहिए और साथ-ही-साथ लिए गए कर्ज पर चालू ब्याज देने की भी व्यवस्था होनी चाहिए। वास्तव में, तब स्थानीय प्राधिकारियों के सभी खर्च, जैसा कि इस अध्याय के प्रारंभ में कहा गया था, नियत कालिक (periodical) आय से ही किए जाते हैं, किंतु पूँजीगत व्यय के मामले में, लागत खर्च अपेक्षातर अधिक वर्षों की लम्बी अवधि में फैला हुआ रहता है। यह कोई आवश्यक नहीं है कि

जिस अवधि के अन्तर्गत कर्ज को मुक्त हो जाना चाहिए वह तथा स्थानीय प्राधिकारी ने जिससे कर्ज लिया हो उसे अदा करने की अवधि एक ही हो, यद्यपि पिछली अवधि पहली अवधि से अधिक नहीं हो सकती है। बहुत बात इस पर निर्भर करती है कि कर्ज किस प्रकार लिए जाते हैं, अर्थात् वे अल्पकालीन या उससे अधिक समयवाले बंधक पर, बाँड पर या दीर्घकालीन स्टॉक आदि पर लिए गए हैं। कर्ज के लिए स्वीकृत कुल अवधि के भीतर मान लिया जाय ६० वर्ष, कम अवधि के लिए उत्तरोत्तर कर्ज लिए जा सकते हैं।

इस प्रकार प्राप्त की गई, सभी नहीं, बल्कि कुछ सम्पत्तियाँ इस प्रकार की हैं, जो नष्ट होनेवाली रहती हैं और जिनकी उपयोगिता या मूल्य घटता रहता है। इसलिए किसी भी कर्ज की ऋणमुक्ति (redemption) के लिए अधिकतम अवधि, कर्ज लिए गए रुपय से खरीदी गई सम्पत्ति के अनुमानित टिकाऊपन से सम्बंधित रहती है। कुछ सम्पत्तियाँ, जैसे कि जमीन नष्ट नहीं होती है, बल्कि बहुधा उसका मूल्य बढ़ जाता है। उदाहरण के लिए, अठारहवीं शताब्दी में, लिवरपूल ने शहर के मध्य में कुछ हजार पौंड म जमीन खरीदी, जिसका मूल्य कुछ वर्ष पहले १२,०००,००० पौंड आंका गया। भूमि तथा इस प्रकार की नहीं नष्ट होनेवाली सम्पत्ति के मामले में, ऋण-मुक्ति के लिए जो अधिकतम अवधि की बात तय की जाती है वह अधिकतर हालतों में सुविधा को ख्याल में रखकर किया जाता है और अतः अन्य मामलों की अपेक्षा अवधि अधिक लम्बी होती हैं। किसी भी हालत में नगर-पालिका को, जिस प्रकार कम्पनियाँ "मूल्य ह्रास" ("Depreciation") के लिए व्यवस्था करती हैं, मूल्य ह्रास की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि स्थानीय प्राधिकारियों के द्वारा पूँजी की ऋण मुक्ति (Redemption) उसी प्रकार के काम को पूरा करती है।

अगर सेवाएँ जारी रहती हैं और सम्पत्ति के नवीनीकरण या फिर से बदलने की आवश्यकता पड़ती है, तो नगरपालिका, जो इस मामले

में अब ऋण-मुक्त रहती है, नवीनीकरण या फिर से बदलने के लिए कर्ज ले सकती है। व्यावसायिक सेवाओ में, स्थानीय प्राधिकारी यह काम छोड सकते है और बहुधा वह कर्ज नही लेता है, क्योकि उसे यह अधिकार प्राप्त रह सकता है कि वह नियत कालिक आय से, ऋण-मुक्ति के लिए अलग रखे गये अश-दान के अलावे, नवीनीकरण के लिए कोष रखे या अलग से और द्रव्य-सचय करके सुरक्षित रखे। प्रत्यक्षतः इसका तात्पर्य यह है कि स्थानीय प्राधिकारी को अपनी पूॅजी सम्पत्ति के नवीनीकरण के लिए, यथा यत्र तथा अन्य सभी प्रकार के साधन, या अन्य अतिरिक्त वस्तुएँ प्राप्त करने के लिए क्षमता रहे और इस काम के लिए उसे कर्ज लेने की जरूरत नही पडे और इस प्रकार ब्याज के रूप में दी जानेवाली रकम को भी बचत हो जायगी। चालू आय में से कुछ प्रकार की पूॅजी सम्पत्ति खरीदकर भी, कर्ज लेने से बचा जा सकता है, किन्तु इस प्रकार अगर पूॅजी बनाने का काम आखिरी हद तक पहुँचाया जाय, तो इसका प्रभाव, किसी खास वर्ग या श्रेणी के कर-दाताओ या उपभोक्ताओ पर बुरा तथा अनुचित होगा। उपशुल्क द्वारा चलायी जाने वाली सेवाओ में, यह तरीका अपनाने की आम इजाजत है और युक्तिसगति ढग से जहाँ सभव है, वहाँ स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा यह काम में भी लाया जाता है, फिर भी इस तरीके को बहुत अच्छी तरह से कानून द्वारा नियन्त्रित किया गया है, उदाहरण के लिए, राष्ट्रीयकरण के पहले, खास करके विद्युत्-पूर्ति को हम ले सकते है।

ऐसी सेवाओ के लिए, जिनका खर्च उपशुल्क द्वारा चलाया जाता है, पूॅजीगत व्यय (Capital expenditure) के लिए नवीनीकरण कोष (renewal funds) या सरक्षित कोष के लिए द्रव्य जमा करने का साधारण अधिकार नही है, यद्यपि स्थानीय प्राधिकारियो को यह अधिकार मिला हुआ है कि किसी खास वर्ष के लिए उपशुल्क प्राक्कलन (estimates) में आकस्मिकता (contingencies)

नाम पर कुछ रकम शामिल कर ले सकते हैं। व्यावसायिक कारबारों के अनुभव को ख्याल में रखते हुए, कतिपय स्थानीय प्राधिकारियों ने इस बात के लिए प्रयास किया है कि इस प्रकार की शक्ति या अधिकार उन्हें प्राप्त हो। यह प्रश्न जैसा कि मालूम पड़ता है, उससे अधिक विस्तृत है, क्योंकि अन्तिम रूप से विश्लेषण करने पर, यह केन्द्रीय और स्थानीय सरकार के बीच के सम्बन्ध तथा समष्टि रूप से राजकोषीय नीति (fixed policy) में राष्ट्रीय और स्थानीय कर-प्रणाली के स्तर के बीच के सम्बन्ध के बारे में सांविधनिक (Constitutional) प्रश्न खड़ा कर सकता है। लिवरपूल तथा कॉविन्ट्री कॉरपोरेशन द्वारा उनके १९३० ई० के लोकल ऐक्टस (Local Acts , द्वारा प्राप्त शक्तियों में, "इस प्रश्न का समाधान निकल सकता है। इसमें से प्रत्येक ने एक "पूँजी सुरक्षित कोष" (Capital Reserve Fund) कायम किया, और उपशुल्क से प्राप्त होनेवाली आय में से वार्षिक अंशदान इसमें दिया, जो प्रति पौंड दो पैंस की दर से अधिक नहीं हो सकता था, तथा व्यावसायिक कारबार की बचत में से, न चुकाये गये कर्ज का एक प्रतिशत इसमें दिया जाता था, किन्तु पिछले प्रकार का अंशदान तबतक नहीं दिया जाता जबतक कि उस व्यवसाय का अंशदान द्वारा निर्मित अपना सुरक्षित कोष (Reserve Fund) कानून द्वारा निर्धारित अधिकतम हद पर नहीं हो। कॉविन्ट्री ऐक्ट (The Coventry Act) ने यह , अधिकार दिया कि नैगम सम्पदा (Corporate estate) के ,। की बिक्री की रकम इसी कोष में दी जाय। लिवरपूल ऐक्ट (The Liverpool Act) ने इस कोष को २,५०,००० पौंड तक सीमित कर दिया तथा किसी एक काम के लिए इस कोष ॥ से खर्च की सीमा ५,००० पौंड पर निर्धारित कर दी। इसीके सदृश, यद्यपि ठीक बिलकुल ऐसी ही नहीं, शक्तियाँ अन्य प्राधिकारियों द्वारा प्राप्त की गई हैं और अलग-अलग मामलों में कोष की सीमाओं में अन्तर है।

चूकि पिछला पदच्छेद लिखा गया, एक विपत्र (Bill), जिसका नाम लोकल गवर्नमेंट (मिसलेनियस प्रोविजन) बिल, १९५२, (Local Government-(Miscellaneous Provision) Bill 1952) है, सरक्षित कोष, नवीनीकरण कोष तथा बीमा-कोष कायम करने के लिए, साधारण शक्ति प्रदान करने के लिए, ससद् में पेश किया गया है और पुस्तक के इस सस्करण के निकलते समय वह विचाराधीन है।

स्थानीय प्राधिकारी, बिना कानून द्वारा प्राधिकार पाये, कर्ज नहीं ले सकते हैं। जहां पर कर्ज लेने की शक्ति, लोकल प्राइवेट ऐक्ट्स के अन्तर्गत निहित है, वहां वह एक निर्धारित रकम तक सीमित है, और अब लोकल तथा जेनरल एक्ट्स दोनो में करीब-करीब निश्चित रूप से ये शक्तियां दी जाती है, इसके साथ सिर्फ शर्त यही है कि इस शक्ति के अन्तर्गत लिए गये किसी खास कर्ज के लिए, सम्बन्धित मत्रणालय से स्वीकृति मिल जानी चाहिए। जैसा कि हमलोगो ने पिछले अध्याय में देखा, कर्ज के ऊपर अपने क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) द्वारा ही मत्रणालय बहुत ही मौलिक केन्द्रीय नियत्रण कर पाते हैं। वे ही उस अधिकतम अवधि का निर्णय करते है जिसके अन्तर्गत स्थानीय प्राधिकारी उस कर्ज से ऋणमुक्त हो जायें और इस सम्बन्ध में अपना निर्देश वे उन बातो पर आधारित करते है जिनके अनुसार व्यावसायिक या हिसाब-किताब के मामले में विभिन्न प्रकार की सम्पत्तियो के लिए मूल्यह्रास (depreciation) को दरें कायम रहती है। आमदनी होने के पहले या कर्ज की स्वीकृति मिलने के पहले, खर्च करने के लिए, अस्थायी समय के लिए कर्ज लेने के लिए (अधिकतर बैंकड्राफ्ट के द्वारा) स्वीकृति लेने की आवश्यकता नही पड़ती है—इसके लिए १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट के अन्तर्गत साधारण अधिकार दे दया गया है।

युद्ध-जनित स्थितियो का सामना करने के लिए, ससद् ने १९४५ ई० में एक अधिनियम बनाया, जिसने युद्ध के बाद तुरत की अवधि में

स्थानीय प्राधिकारियों को सेन्ट्रल बोर्ड से ही, जिसका कोष राज्य द्वारा बनता था, कर्ज लेने तक सीमित कर दिया। १९३९ ई० के, पहले बहुत वर्षों तक, छोटे-छोटे स्थानीय प्राधिकारियों के लिए इस प्रकार की व्यवस्था चालू थी, किन्तु बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी बाजार से अपना काम चलाते थे, और कुछ हालतों में, केन्द्रीय स्वीकृति लेकर, बहुधा स्टॉक भी चलाया करते थे। तो भी, एक सरकारी एजेंसी द्वारा कर्ज देने की नीति को स्थानीय शासन से सम्बन्ध रखनेवालों द्वारा बहुधा समर्थन मिला है और उसके लिए दलील यह है कि दूसरे क्षेत्रों की तुलना में स्थानीय शासन के कर्ज का ब्याज-दर कम है, वे अक्सर ही, जितनी उनको रहनी चाहिए, उससे अधिक रहती है क्योंकि कई स्थानीय प्राधिकारी बहुधा एक ही साथ बाजार से कर्ज लेना चाहते हैं और इस प्रतियोगिता के फलस्वरूप दर बहुत बढ़ जाती है, १९४५ ई० में लगाई गई शर्तें अब (१९५२ ई० में) ढीली की जा रही हैं, लेकिन अभी यह कहने के लिए उपयुक्त समय नहीं हुआ है कि मौजूदा वित्तीय परिस्थितियों में स्थानीय प्राधिकारियों की प्रतिक्रिया या अनुभव क्या होगा।

अध्याय ६

स्थानीय प्राधिकारी का निर्माण

(The Local Authority's Constitution)

इगलैंड के स्थानीय शासन के अग, एक को छोडकर, चुनाव द्वारा सगठित कौंसिल (Council) हैं। एक रूरल पेरिश (Rural Parish) में, पेरिश कौंसिल (Parish Council) के स्थापित हो जाने के बाद भी, कुछ अधिकार पेरिश मीटिंग (Parish Meeting) के लिए सरक्षित (reserved) रहते हैं, इसलिए कि जहां पर पेरिश कौंसिल नही हैं, स्थानीय प्राधिकारी ही वास्तव में पेरिश मीटिंग हैं, और जहाँ पर पेरिश कौसिल हैं, मीटिग (Meeting) ही कुछ कार्यों के लिए स्थानीय प्राधिकारी और कुछ कार्यों के लिए कौंसिल हैं। इसको छोडकर, इगलैंड के स्थानीय पदाधिकारी ये हैं—काउटी कौंसिल (The County Councils), काउटी बौरो कौंसिल, (The County Borough Councils), अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (The Urban District Councils), बौरो कौंसिल (The Borough Councils) तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (The Rural District Councils)।

ये सभी कौंसिल समितियाँ (Committees) नियुक्त कर सकते हैं, और उन्हे बहुत स्वतन्त्रता है कि जिस किसी सगठन को वे सर्वोत्तम समझें, अपने उत्तरदायित्व को निभाने के लिए स्थापित करें तथा जिस

एजेंसी और पद्धति के द्वारा ये कार्य किए जायेंगे, उसको भी नियुक्त करे। यह स्मरण रखना महत्वपूर्ण है कि इंगलैंड के स्थानीय शासन की प्रणाली में यह व्यवस्था नहीं है कि किसी प्रकार की अलग से कार्यकारिणी समिति कायम हो (executive body) जिसकी अपनी खास शक्तियाँ हों और जो चुनाव द्वारा सगठित कौंसिल से बनाई गई हो, या उसके साथ-साथ काम करती हो, तथा निर्वाचित कौंसिल, राजनीतिक तथा कानूनी दृष्टिकोण से, अपने एजेंटों में, यथा समितियों तथा पदाधिकारी कार्यों के लिए उत्तरदायी है। इस उत्तरदायित्व को कारगर बनाने के लिए तथा साथ-ही-साथ स्थानीय प्राधिकारी को, हमारी वैध (legal) प्रणाली के अन्तर्गत, अपने कार्यों को सुचारु रूप से चलाने तथा अपनी सम्पत्ति का समुचित प्रबन्ध करने में योग्य बनाने के लिए, स्थानीय प्राधिकारियों का साधारणतया "निगम" (corporation) का रूप दे दिया जाता है। यह कानून की दृष्टि में निगम (corporation) या 'कॉरपस कार्पस' (body corporate) का रूप धारण कर लेता है। निगम एक कृत्रिम व्यक्ति है, जिसके जीवन का सिलसिला कायम रहता है, उसका व्यक्तित्व नहीं बदलता है, भले ही उसके अधीनस्त काम करनेवाले कर्मचारी बदल जायँ, तथा उसे सम्पत्ति रखने का अधिकार रहता है मानो वह एक व्यक्ति हो। बौरो में, मेयर (Mayor), एल्डरमेन (Alderman) और ...रो का कोई निवासी (burgesses) जिनमें कौंसिलर (यद्यपि नाम ..से उनका नाम नहीं रहता है) भी शामिल हैं, सैद्धान्तिक रूप से समाविष्ट किए गए (incorporated) रहते हैं, किन्तु जैसी कि स्थानीय शासन के कानून के अन्तर्गत व्यवस्था है, निगम (corporation) की शक्तियों का उपयोग कौंसिल द्वारा ही किया जायगा, जिसका वास्तविक प्रभाव यह होता है मानो कौंसिल ही समाविष्ट किया (incorporated) गया हो जैसा कि व्यावहारिक रूप में काउंटी कौंसिल, डिस्ट्रिक्ट कौंसिल और पेरिश कौंसिल के साथ होता

हैं । पेरिश कौंसिल को छोड़कर, सभी कौंसिलों को "कॉमन सील" (Common Seal) रहता है । उस पेरिश में, जहाँ पर पेरिश कौंसिल नहीं है, वहाँ पर नैगम व्यक्ति (body corporate), जिसके नाम से पेरिश की सम्पत्ति रहती है, पेरिश मिटिंग का सभापति (Chairman) होता है । उनके साथ-साथ रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल में पेरिश का प्रतिनिधित्व करनेवाले कौंसिलर भी रहते हैं जो "पेरिश के प्रतिनिधिगण" कहलाते हैं ।

कौंसिलर
(Councillors)

कौंसिल की बनावट इस बात पर निर्भर करती है कि स्थानीय प्राधिकारी किस प्रकार का है, किन्तु उन सभी में मुख्य तत्व यह है कि प्रत्यक्ष मतदान द्वारा तीन वर्ष की अवधि के लिए निर्धारित संख्या में कौंसिलर (Councillors) निर्वाचित किए जाते हैं । काउटीज, मेट्रोपोलिटन बौरो (Metropolitan Boroughs) तथा रूरल पेरिशों में, प्रत्येक तीन वर्ष के बाद, सभी कौंसिलर एक साथ ही अवकाश ग्रहण करते हैं । बौरो में (काउटी या नॉन-काउटी) कौंसिलरों में से एक-तिहाई (प्रत्येक वार्ड में से तीन में से एक) व्यक्ति प्रति वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं । और अतः यहाँ चुनाव त्रिवार्षिक नहीं होकर वार्षिक होता है । अर्बन (Urban) तथा रूरल डिस्ट्रिक्ट्स (Rural Districts) में, बौरो जैसी ही स्थायी व्यवस्था है, किन्तु दो-तिहाई बहुमत द्वारा तथा काउटी कौंसिल की स्वीकृति लेकर अर्बन तथा रूरल कौंसिल एक ही साथ सभी कौंसिलरों के अवकाश ग्रहण करने की तथा त्रिवार्षिक चुनाव की प्रणाली अपना सकते हैं । बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स में यह हमेशा विवाद का विषय रहा है कि इन दोनों व्यवस्था में अधिक अच्छी कौन है । वार्षिक निर्वाचन से यह निश्चय रहता है कि स्थानीय प्राधिकारी बदलते हुए मत तथा विचार-

धारा के अनुसार और नई आवश्यकताओं के अनुरूप काम करेंगे तथा साथ ही साथ प्रतिवर्ष नियमित रूप से लगातार वे अनुभवी कौंसिलरों के निर्माण में भी सहायक होंगे, किन्तु पूर्णतया प्रशासकीय दृष्टिकोण से निर्वाचन की वार्षिक उथल-पुथल, जिसके कारण एक-तिहाई कौंसिलर हट जायेंगे, कभी कभी त्रुटिपूर्ण प्रमाणित होती है, क्योंकि ऐसा होने से कुछ-न-कुछ मात्रा में कौंसिल के कार्य में विलंब या बाधा अवश्य होगी। काउंटी के मामले में कानून द्वारा दूसरी व्यवस्था की कोई गुंजाइश नहीं है। और यहाँ वार्षिक निर्वाचन करना व्यावहारिक दृष्टिकोण से समय भी नहीं है। बोरों में निर्वाचन की दृष्टि से किए गए विभाजनों को (electoral divisions) जो वार्ड (wards कहलाते हैं, एसी व्यवस्था है कि प्रत्येक वार्ड के लिए तीन कौंसिलर चुने जा सकते हैं और उनमें से एक प्रतिवर्ष अवकाश ग्रहण कर सकता है, किन्तु काउंटी में प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में एक ही कौंसिलर के स्थान की व्यवस्था है क्योंकि आवश्यकतावश काउंटी के निर्वाचन क्षेत्रों की संख्या इतनी अधिक है कि अगर प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए तीन स्थान रख जायें तो काउंटी कौंसिल में सदस्यों की संख्या इतनी अधिक हो जायगी कि उनकी व्यवस्था अच्छी तरह से नहीं हो सकेगी। १९४९ ई० के पहले बोरों का सांविधानिक (Constitutional) कार्य ९वीं नवम्बर से प्रारंभ होता था और जिस दिन वार्षिक बैठक (Annual Meeting) भी होती थी। निर्वाचन का काम १ली नवम्बर को होता था। डिस्ट्रिक्ट्स का सांविधानिक वर्ष १५वीं अप्रिल से तथा काउंटी का १६वीं मार्च से प्रारंभ होता था और इन तिथियों के पहले निर्वाचन हो जाया करते थे। किन्तु १९४८ ई० के "रिप्रेजेंटेशन ऑफ द पिपुल ऐक्ट १९४८" ने सभी स्थानीय प्राधिकारियों के निर्वाचन तथा वार्षिक बैठक के लिए वर्ष का एक ही समय निर्धारित कर दिया—काउंटी कौंसिल के लिए अप्रिल तथा अन्य सभी के लिए मई।

१९४९ ई० के पूर्व तक, स्थानीय शासन का मताधिकार (franchise) उन्ही लोगो तक, जिनके पास भूमि या बिना उपस्कृत गृह-परिभाग (unfurnished premises) था या जिनकी पत्नियो या पतियो के पास यह था, सीमित था, किन्तु आजकल अब यह आवास (residence) के आधार पर होता है। मोटा-मोटी तौर पर यह कहा जा सकता है कि ब्रिटेन के सभी नागरिकों को, जो स्पष्टतया सविधि (Statute) द्वारा अयोग्य नही करार किए गए है, तथा जिनकी उम्र २१ वर्ष से अधिक है, चाहे वे मर्द हो या औरत, मत देने का अधिकार है, अगर मतदाताओ की बही (Registers of voters) में इस आधार पर उनका नाम आ गया है कि निर्धारित तिथि पर वे उस क्षेत्र में रहते थे या मालिक या रैयत की हैसियत से उस क्षेत्र के किसी उप-शुल्क लगने लायक भूमि या हाते में, जिसका वार्षिक मूल्य दस पौंड से कम नही हो अधिवास कर रहे थे। व्यवस्था इस प्रकार की की गई है कि किसी एक मतदाता को एक निर्वाचन मे एक से अधिक मत देने का अवसर नही मिले।

एक समय था जब कौंसिलर के लिए उम्मीदवार खडे होने के लिए योग्यताएँ, विभिन्न प्राधिकारियो के अनुसार विभिन्न थी, किन्तु अब वे सभी जगहो में एक जैसी है। उम्मीदवार को बालिग तथा ब्रिटेन का नागरिक होना चाहिए और अगर ये दोनो बातें उसमें पाई जाती है, तब वे निम्नलिखित तीन बातो मे से किसी के आधार पर उम्मीदवार होने के लिए अपनी योग्यता का दावा कर सकते है—पहली बात यह है कि उस क्षेत्र के स्थानीय शासन के मतदाताओ की बही में उनका नाम हो, दूसरी बात यह है कि उस क्षेत्र मे उनकी अपनी या ठीके पर जमीन (मूल्य की सीमा के बिना) हो, और तीसरी बात यह है कि निर्वाचन की तिथि के ठीक बारह महीने पहले से वे उस क्षेत्र मे रह रहे हो। उसी प्रकार अयोग्यताएँ (disqualifications) भी सभी जगह एक ही प्रकार की रखी गई है और ये अयोग्यताएँ तीन हो सकती

हैं—पहली है, आवश्यक योग्यता की कमी (किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि अगर कौंसिलर के कार्यकाल की अवधि में योग्यता में किसी कारण से कमी हो जाय तो स्थान को रिक्त समझा जायगा), दूसरी है [redacted] महीने तक की अवधि में बैठकों म शामिल नहीं होना, जब तक क उसके लिए दिए गए कारण स्थानीय प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत नहीं कर जायें तथा तीसरी है सांविधि द्वारा (Statutory) निर्धारित योग्यताएँ। सांविधि द्वारा निर्धारित अयोग्यताएँ निम्नलिखित हैं—) कौंसिल या उसकी किसी समिति के अन्तर्गत कोई काम करना ससके लिए वेतन मिलता हो या कोई ऐसा स्थान ग्रहण करना जिससे भ प्राप्त होता हो, (ख) अगर वह दिवालिया करार कर दिया गया (ग) निर्वाचन के बाद से या निर्वाचन की तिथि से पाँच वर्ष पहले उस पर डिस्ट्रिक्ट ऑडिटर (District Auditor) द्वारा ५०० से अधिक का अधिभार (Surcharge) लगाया गया हो, (घ) चिन के बाद से या निर्वाचन-तिथि से पाँच वर्ष पहले तक किसी ाध के लिए उसे सजा मिली हो और वह सजा कम-से-कम तीन ै कैद का सजा हो और उस सजा के बदले जुर्माना लेने की या नहीं हो और (ङ) निर्वाचन के समय कोई गैर-कानूनी काम अनुचित कार्य के लिए बनाये गये कानून के अन्तर्गत अयोग्यता। क्किन जिसे स्थानीय प्राधिकारी के साथ ठीके का काम (Con-ts) चलता रहता है, इस पद के लिए अयोग्य नहीं समझा जाता न कौंसिलर निर्वाचित होने पर, स्थानीय प्राधिकारी के साथ ह का कारबार करने के लिए उसे रोका ही जाता है, किन्तु सदस्यता की अवधि में, सांविधि द्वारा दिए गए कुछ निर्देशों ार अपने हितों की घोषणा उसे करनी पड़ती है तथा र के ठीके या अन्य बातों में, जिसमें उसका आर्थिक हित रहता है, बहस करने या मत प्रकट करने से उसे वंचित रहना ।

पेरिश कौंसिल का निर्वाचन, पेरिश की वार्षिक बैठक में, हाथ उठाकर किया जाता था या अगर लोग चाहते थे तो मतदान की प्रणाली भी अपनायी जाती थी, किन्तु इस तरीके को १९४८ ई० के "रिप्रेजेंटेशन ऑफ द पीपुल ऐक्ट" (Representation of the People Act 1948) के द्वारा उठा दिया गया। अब आजकल स्थानीय शासन सम्बन्धी सभी निर्वाचन गुप्त मतदान (Secret ballot) द्वारा तथा सविधि द्वारा निर्देशित विस्तृत नियमानुसार किए जाते हैं। प्रतिनिधित्व के लिए तथा सदस्यो के निर्वाचन के लिए, सभी स्थानीय प्राधिकारी के क्षत्रो को निर्वाचन-क्षेत्रो में बाँटा जा सकता है और जो बोरो के मामले में वार्ड्स (Wards) कहलाते हैं। ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउटी (Administrative County) का भी ऐसे ही निर्वाचन क्षेत्रों में बाँटा जाना आवश्यक है और जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, काउटी के किसी भी निर्वाचन-क्षेत्र का प्रतिनिधित्व एक से अधिक काउटी कौंसिलर द्वारा नही हो सकता है। बोरो को, चाहे वह काउटी हो या नॉन काउटी, वार्ड्स मे बाँटे जाने की जरूरत नहीं है, किन्तु करीब करीब ये सभी वार्ड्स' में बाँटे जाते हैं। सभी नई सनद की स्वीकृति के समयमें मत्रणालय तथा प्रिवी कौंसिल चाहते हैं उन्हें वार्डों में बाँटा जाय और'"निगमन कार्यसनद" (Charter of Incorporation) में इसकी व्यवस्था कर दी जाती है। पारी-पारी से वार्षिक अवकाश ग्रहण करने की प्रणाली के लिए व्यवस्था करने के लिए, साधारणतया प्रत्येक वार्ड में तीन कौंसिलरो के स्थान रखे जाते हैं किन्तु कभी कभी सक्रमणकालीन व्यवस्था ऐसी हो जाती है जिसके फलस्वरूप एक वार्ड में छ स्थान हो जाते है जिनमें से दो स्थान प्रतिवर्ष पारी-पारी से खाली होते हैं। यह पूर्णतया स्वाभाविक है कि समय-समय पर यह आवश्यक हो जाता है कि सीमाओ मे और यहां तक कि वार्डो की सख्या (कौंसिल की कुल सख्या में कमी-बेशी) में हेर-फेर करना पडता है। काउटी कौंसिल में फेर-बदल गृह-सचिव (Home Secretary)

द्वारा किए जाते हैं तथा बोरों के मामले में, गृह-सचिव द्वारा नियुक्त कमिश्नर द्वारा तैयार की गई योजना को 'आर्डर इन कौंसिल' (order in council) द्वारा स्वीकृत होने पर किया जाता है। रूरल डिस्ट्रिक्ट्स के निर्वाचन-क्षेत्रों को निर्धारित करने के लिए या उनमें हेर-फेर लाने के लिए, काउटी कौंसिल को अधिकार दिए गए हैं, किन्तु इन शक्तियों का उपयोग सिर्फ रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिलरों की संख्या को निर्धारित करने या बदलने में किया जा सकता है। रूरल डिस्ट्रिक्टस को जिन विभाजनों में बाँटा जा सकता है वे या तो पैरिश हो सकते हैं या कई पैरिशों को मिलाकर हो सकते हैं या पैरिशों के वार्ड (wards of Parishes) हो सकते हैं। उसी प्रकार काउटी कौंसिल को अधिकार है कि अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स के वार्ड्स को निर्धारित करे या बदले तथा कौंसिलरों की संख्या को बदले, चाहे वे वार्ड्स निर्धारित करने या बदलने के फलस्वरूप या अन्य किसी कारण से हो। इसके लिए काउटी कौंसिल या अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल द्वारा प्रस्ताव पेश किए जा सकते हैं। रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को यह अधिकार नहीं है, किन्तु अर्बन डिस्ट्रिक्ट कौंसिल को यह अधिकार है कि गृह-सचिव के पास अपील करे अगर काउटी कौंसिल काम करने से या आदेश देने से अस्वीकार करे, और गृह सचिव— यद्यपि उसकी अभिपुष्टि (confirmation) की आवश्यकता उन आदेशों के लिए नहीं है जो काउटी कौंसिल दे सकते हैं—स्वयं कोई आदेश दे सकता है जो काउटी कौंसिल दे चुका हो। स्थानीय प्राधिकारी की स्थिति और सीमा में परिवर्तन होने पर वार्ड्स में रद्दो बदल करने के लिए व्यवस्था की गई है।

कभी-कभी जो गलतफहमियाँ पैदा हो जाती हैं, उनका ख्याल रखते हुए, यह बहुत अच्छी तरह स्मरण रखना चाहिए कि बोरों के वार्ड निर्वाचन तथा प्रतिनिधित्व के कामों के लिए बनाये जाते हैं न कि प्रशासकीय कामों के लिए। फिर भी, कुछ प्राधिकारियों को,

खासकर छोटे-छोटे प्राधिकारियो की, यह रिवाज रही है कि स्थायी समिति (Standing Committee) के लिए सदस्यगण चुनते वक्त प्रत्येक वार्ड के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था करते हे। पिछले वर्षों में यह रिवाज खतम होती जा रही है चूकि अधिक-से-अधिक कौंसिलो ने राजनीतिक रग धारण कर लिया है और समितियो के लिए सदस्यगण चुनने तथा इस प्रकार की अन्य बातो में, कौंसिल में दल या पार्टी की शक्ति के अनुसार इसका निर्णय करते है। किसी भी हालत में बडे तथा अधिक प्रगतिशील पदाधिकारी अतीतकाल में भी, साधारणतया इस रिवाज को नही अपनाते थे। मौजूदा रिवाज यह है कि समितियो के सदस्यगण व्यक्तिगत मनोवृत्ति के अनुसार चुने जाते है, साथ ही-साथ दल की शक्ति के अनुसार अनुपात का भी ख्याल रखा जाता है जो दल के साथ समझौता का विषय है।

एल्डरमेन
(Aldermen)

ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउटी तथा नॉन-काउटी बौरो में, सम्पूर्ण कौंसिल का एक हिस्सा अर्थात प्रत्येक तीन कौंसिलर के लिए एक के हिसाब से एल्डरमेन रहते है। इस प्रकार एक सात वार्ड वाले बौरो में, जहाँ साधारणतया यह व्यवस्था है कि एक वार्ड मे तीन कौंसिलर हो, कौंसिलरो की सख्या २१ होगी, वहाँ उनके अतिरिक्त ७ एल्डरमेन होगे, जो कौंसिल की सख्या बढाकर २८ कर देंगे। मेट्रोपोलिटन बौरो में, एल्डरमेन का अनुपात छठा हिस्सा है। एल्डरमेन का निर्वाचन कौंसिलो द्वारा किया जाता है किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि वे कौंसिलरों में से ही हों। दूसरे शब्दों में हम यह कह सकते है कि बौरो के मतदाताओ द्वारा मतदान के समय वे निर्वाचन के लिए नही खडे होते है। बल्कि कौंसिल को किसी बैठक में कौंसिलरो द्वारा निर्वाचित होने के लिए वे खडे होते है। वे

कौंसिलरों के कार्य-काल की दुगुनी अवधि, अर्थात् ६ वर्ष के लिए कार्य-भार ग्रहण करते हैं और सब व्यवस्था इस प्रकार की रहती है कि आधे या आधे के करीब जहाँ तक सभव हो, सदस्य एक ही साथ दूसरे के कार्यकाल के आधी अवधि के समय अवकाश ग्रहण करते हैं ताकि एल्डरमेन का चुनाव प्रत्येक तीन वर्ष पर हुआ करता है।

जिस वर्ष में एल्डरमेन का निर्वाचन होनेवाला रहता है, उस वर्ष में कौंसिल की वार्षिक बैठक में उनका निर्वाचन होता है। कौंसिलर, एक कागज के पुर्जे पर, उस व्यक्ति का जिसे वह अपना मत देना चाहता है, नाम लिख देता है तथा अपना हस्ताक्षर कर देता है और जो आदमी बैठक का सभापतित्व करता है वह उस पुर्जे को खोलकर देखता है और पढ़कर सुना देता है। कौंसिल के अधिकांश साधारण निर्णय या फैसले, जो लोग बैठक में मौजूद रहते हैं और मत देते हैं, उनके बहुमत से होते हैं, और इसका मतलब यह होता है कि जहाँ पर नियुक्ति के सम्बन्ध में निर्णय का प्रश्न रहता है और कई नामों के लिए मतदान होते हैं, यह पर्याप्त नहीं है कि किसी उमीदवार को अन्य उमीदवारों की अपेक्षा अधिक मतदान मिल जायँ, उसे सबो को मिले हुए मतदानों के कुल जोड़ से अधिक मतदान प्राप्त होने चाहिए, अन्यथा यह नहीं कहा जा सकता है कि जो लोग बैठक में उपस्थित थे तथा जिन्होंने मतदान दिया, उनका बहुमत उनके पक्ष में था। साधारणतया एल्डरमन कौंसिलरों में से ही चने जाते हैं, जिस हालत में नये कौंसिलरों के लिए उप-निर्वाचन होना आवश्यक हो जाता है चाहे यह अवसर एल्डरमेन के कार्यालय में आकस्मिक रूप से उपस्थित हुआ हो या कुल संख्या के आधे एल्डरमेन के अवकाश ग्रहण करने के कारण नियत-कालिक (periodical) निर्वाचन का अवसर हो। एल्डरमेन ऐसे व्यक्तियों में से भी चुने जा सकते हैं जिन्हें कौंसिलर बनने की योग्यता प्राप्त हो, किन्तु उन कारणों से, जिनका वर्णन करना यहाँ आवश्यक नहीं है, कौंसिल शायद ही कभी इस अधिकार का उपयोग करते हैं

जिसमें अपनी श्रेणी से "बाहर के लोगो" को निर्वाचित करने का मौका उन्हे आवे ।

न व्यक्तिगत रूप से और न सामूहिक रूप से, न कानूनी दृष्टि से और न प्रचलन की दृष्टि से, एल्डरमेन का प्रशासन में कोई विशेष महत्व है । उनलोगो को कोई विशेषाधिकार या शक्ति नही है और सिर्फ एक हालत में छोडकर, उनलोगो को कोई विशेष या अतिरिक्त कर्त्तव्य करना भी नही रहता है । बौरो में, कौंसिलरो के निर्वाचन में वे रिटर्निंग औफिसर (Returning officer) का काम करते है किंतु वे ऐसा तभी करते है जब बौरो व.र्ड्स में बँटा हुआ रहता है, और प्रत्येक वार्षिक बैठक में, कौसिल प्रत्येक वार्ड के लिए एक एल्डरमेन नियुक्त करेगा, जो आगामी नगरपालिका-वर्ष के अन्दर, जिसमें इसकी अवधि पूरी होने से ठीक पहले होने वाला वार्षिक निर्वाचन भी शामिल है, होने वाले किसी निर्वाचन में काम करेगा । रिटर्निग औफिसर का कर्त्तव्य मतदान गिराये जाने से सम्बन्ध नही रखता है, बल्कि बाद में होनेवाले मतदान की गिनती से उसे ताल्लुक रहता है और एक प्रकार से वह सभापति का काम करता है, सन्देहास्पद मतदानो के बारे में निर्णय करता है तथा मतदानो की समानता रहने पर भाग्य-पत्रक (lot) द्वारा उसका निर्णय करता है । इन कर्त्तव्यो में से सभी नही, किन्तु अधिकाश कर्त्तव्य, काउटी तथा डिस्ट्रिक्ट में, स्थानीय प्राधिकारी के किरानी (Clerk) के ऊपर छोड दिए जाते है, और यहाँ तक कि बौरो में भी यह प्रचलन है रिटर्निग औफिसर, टाउन क्लर्क (Town Clerk) की सलाह के अनुसार अपने कर्त्तव्यो का पालन करे, अर्थात् इसका तात्पर्य यह हुआ कि बौरो में भी एल्डर-मेन के लिए खास कर्त्तव्य कोई विस्तृत या अधिक नही है ।

यह बात कि उनका पद किसी बडे महत्व का नही है किन्तु निस्सन्देहास्पद प्रतिष्ठा वाला है, सिद्धान्त के आधार पर होनेवाली बहुत अधिक आलोचना को और अधिक शक्तिशाली बनायी है अर्थात्

उसकी पुष्टि करती है। मतदान के झंझट तथा हल्ला-गुल्ला से यह बहुत दिनों के लिए मुक्ति प्रदान करता है और यह, इसके साथ विचार करने पर कि इस पद की पूर्ति अप्रत्यक्ष निर्वाचन (indirect election) द्वारा की जाती है, इस पर अप्रजातांत्रिक (undemocratic) रूप का मुहर लगा देती है (कुछ व्यक्तियों के अनुसार)। जो भी हो, इतना निश्चित है कि यह एक ऐसा पद है जिसकी पूर्ति शायद ही कभी, अपने पीछे उन भावनाओं को छोड़े बिना हुई हो, जो स्थानीय शासन के वातावरण में सतत पहुँचाती है तथा महत्त्वपूर्ण और आवश्यक कार्यों को करने के लिए पूरी शक्ति लगाने के योग्य वातावरण को कम अनुकूल बना देती है। कभी-कभी एल्डरमैन के चुनाव में यह इच्छा या भावना काम करती है, किसीको इस पद की प्रतिष्ठा दी जाय, कभी-कभी दल के फायदे की बात या दल के अंतर्गत समझौते की बात इसके पीछे काम करती है और कभी-कभी ज्येष्ठता या प्राथम्य (seniority) की भावना भी काम करती है। किन्तु इतना निश्चित है कि कोई भी तरीका क्यों न अपनाया जाय, यह, ऐसे प्रत्येक अवसर पर, जब कि इस पद के लिए चुनाव किया जाता है, होनेवाले व्यक्तिगत मन-मुटाव को नहीं हटा पाता है, और यहाँ तक कि कौंसिल, जो एल्डरमैन के चुनाव में दल द्वारा स्थापित रूढ़ि (convention) को मानते हैं, इसका काफी दिनों तक एक प्रकार का प्रचलन कायम रखने में नहीं समर्थ होते हैं—और यह स्थिति लोगों में फैले हुए मन-मुटाव को और अधिक बढ़ा देती है। यह प्रणाली, १८३५ ई० के म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act, 1835) के द्वारा चलायी गई थी, ऐसा मालूम पड़ता है। इसका उद्देश्य यह था कि अतीत काल के पुराने सनद प्राप्त निगमों से, जिनका एल्डरमैन एक महत्त्वपूर्ण अंग था, सम्बन्ध रखा जाय और ऐसा करने से नीति में तथा कर्मचारियों में एक पुराना सिलसिला कायम रह सकेगा। जहाँ पर त्रिवार्षिक निर्वाचन होते हैं

और मतदान में सभी-के-सभी कौंसिलर हार जा सकते हैं, इस प्रणाली का कुछ महत्व हो सकता है। यह दलील बौरो के मामले में नहीं लगाई जा सकती है, जहां पर वार्षिक निर्वाचन हुआ करते हैं, और यह पता लगाना भी आसान नहीं है कि क्यों विधान-सभा, मतदान के लिए घोषित परिवर्त्तन और उसके बाद होनेवाले कौंसिल के संगठन के समयों के बीच इतना अधिक समय क्यों बीतने देती है। इसका कारण संभवतः यह है कि १८३५ ई० में प्रजातन्त्र के लिए एक कातर तरीका अपनाया गया था।

कौंसिल चेयरमेन तथा मेयर
(Council Chairmen and Mayors)

कानून के अनुसार यह निर्धारित कर दिया गया है कि सभी कौंसिलों के लिए यह आवश्यक है कि वे एक ऐसे व्यक्ति का निर्वाचन करें जो आगामी सांविधानिक वर्ष में होनेवाली बैठकों में सभापति का काम करे। इस प्रकार चुना गया व्यक्ति सभापति या चेयरमैन (Chairman) कहलाता है। सिर्फ बौरो में वह मेयर (Mayor) कहलाता है, और अगर कानून के अनुसार नहीं तो परम्परा के अनुसार, चेयरमैन की तुलना में बहुत अधिक विस्तृत कार्यों को करता है। जैसा कि एल्डरमेन के मामले में होता है, यह कोई आवश्यक नहीं है कि चेयरमेन कौंसिल के सदस्यों में से ही चुना जाय, बल्कि वह कौंसिल से बाहर ऐसे व्यक्तियों में से भी चुना जा सकता है जिनमें कौंसिलर होने की योग्यता हो। काउंटी तथा बौरो में, अवकाश ग्रहण करनेवाले एल्डरमेन चेयरमेन या मेयर के निर्वाचन में नहीं भाग लेते हैं (जो किसी भी वार्षिक बैठक में सबसे पहला काम होता है, और अगर जरूरत रहती है, तो एल्डरमेन का निर्वाचन उसके बाद होता है)। अन्यथा, कौंसिल के साधारण मत द्वारा चुनाव किया

जाता है जिसमें एल्डरमेन तथा कौंसिलर एक ही प्रकार से भाग लेते हैं।

बौरो या काउंटी बौरो के मेयरों का जिसमें वह मेयर भी शामिल है, जो लॉर्ड मेयर कहलाता है (यह पदवी साधारणतया बड़े शहरों के मेयरों को प्राप्त होती है, किन्तु सबों को नहीं), ठीक-ठीक कार्य क्या है, यह वे नागरिक आसानी से नहीं समझ सकते हैं जिनके बीच में मेयर घूमते हैं। इस पद का एक कानूनी महत्त्व है और दूसरा महत्त्व जो पहले से अधिक बड़ा है, प्रचलन द्वारा इसे प्राप्त है। यह पद बहुत अधिक दिनों की परम्परा से चला आ रहा है, इसमें काफी प्रतिष्ठा है और अधिक प्रभावशाली बनने की बहुत गुंजाइश है; लेकिन जो कुछ भी काम मेयर करता है वह अपने पद की प्रतिष्ठा और व्यक्तिगत प्रभाव के कारण करता है, नहीं तो कानून के द्वारा उसे बहुत कम अधिकार मिला हुआ है। कौंसिल की बैठक में सभापति का काम करने के कर्त्तव्य तथा कौंसिल के स्थायी आदेशों के अनुसार इसकी कार्यवाही तथा वाद-विवाद को चलाने के कर्त्तव्य के अलावे, इंगलैंड के बौरो के मेयर को, नगरपालिका के काम या प्रशासन के सम्बन्ध में कोई विशेष महत्त्वपूर्ण कार्य नहीं दिया गया है। अमेरिका में, ऐसे शहरों में जहाँ शासन की मेयर-तथा-कौंसिल (Mayor and Council) प्रणाली को, कमीशन या कौंसिल-तथा मैनेजर (Commission or Council and Manager) प्रणाली द्वारा नहीं हटाया गया है, मेयर का वही स्थान है जो संयुक्त राष्ट्र, अमेरिका में प्रेसिडेंट (President) का कांग्रेस (Congress) के साथ सम्बन्ध है, वह कार्यपालिका (Executive) या प्रशासन (Administration) का प्रधान (Chief) है तथा निर्वाचित कौंसिल से स्वतंत्र रूप में उसकी अपनी अलग शक्तियाँ हैं। फ्रांस का मेयर भी उसी स्थिति में रहता है और बहुत से कामों के लिए वह केन्द्रीय सरकार का पदाधिकारी रहता है। पश्चिमी तथा उत्तरी

योरप के देशों में बर्गोमास्टर (Burgo master) के बारे में भी यही बात बहुत अश तक सत्य है। किंतु इगलेंड का मेयर इनमें से किसी के जैसा नही है और उसे चेयरमैन की हैसियत से छोडकर उसके अलावे उसकी अपनी बहुत कम शक्तियाँ है। अगर बौरो वार्ड में नही बँटे हुए हैं तो वह बौरो के निर्वाचन के समय रिर्टनिंग औफिसर का काम करेगा। मतदान के लिए व्यवस्था करने में भी, मेयर की हैसियत से, उसको कुछ शक्तियाँ हैं। यह आश्चर्यजनक है कि इससे अधिक मेयर की और कुछ शक्तियाँ नही हैं।

फिर भी, प्रचलन और परम्परा के अनुसार, मेयर की गणना शहर के असैनिक नेता तथा प्रमुख नागरिक के रूप में होती है। वास्तव में उसे, सविधि (statute) द्वारा, क्राउन (Crown) के प्रत्यक्ष प्रतिनिधि जैसे लौर्ड-लेफ्टिनेंट औफ द काउटी (Lord-Lieutenant of the County) के अलावे, "बौरो के सभी स्थानो में उसका पहला स्थान" है। उसका प्रमुख कर्तव्य शहर की नागरिक वृद्धि को व्यक्त करना तथा आगे बढाना है, तथा कौंसिल का नगर के सामने, और अगर आवश्यकता पडे तो नगर का कौंसिल के सामने प्रतिनिधित्व करना है, तथा प्रतिष्ठित दर्शको और बाहरी दुनिया के समक्ष उसे नगर की प्रतिनिधित्व करना पडता है। इन उद्देश्यो की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि वह स्वतत्र रूप से तथा बहुधा समाज की सभी श्रेणियो के लोगो के बीच में जाया करे। वास्तव में यही प्रधान कार्य है जो उसका अधिक समय लेता है, और प्रमुख शहरो मे, यह माना जाता है कि इन "बाहरी कार्यों" को करने के लिए, उसे, अपने कार्यकाल की अवधि में, अगर वह कौंसिल का सदस्य है तो उस हैसियत से साधारण कार्यों में से अधिकाश को छोड दे। अगर वह स्थानीय राजनीति में कौंसिल की सदस्य की हैसियत से या और किसी प्रकार से भाग लेता हो, तो उससे यह अपेक्षा की जाती है कि अपने कार्यकाल की अवधि में वह उनमें सक्रिय भाग नही लेगा तथा वास्तव में उस

समय के लिए स्थानीय राजनीतिक दल-संगठन से अपना सम्पर्क हटा लेगा।

फिर भी, यह कभी नहीं मान लिया जाना चाहिए कि मेयर का प्रभाव तथा प्रतिष्ठा सिर्फ बाहरी कर्त्तव्यों के लिए ही मूल्यवान हैं। कौंसिल की अपनी नीति तथा प्रशासन के मामले में भी वे बहुत महत्त्वपूर्ण हो सकते हैं, किन्तु अगर उन्हें महत्त्वपूर्ण होना है तथा रहना है तो यह अत्यन्त आवश्यक है कि ऐसे अवसर, जब कि उनकी माँग की जाय या उनका उपयोग किया जाय वे उपयुक्त हों। साधारणतया यह मेयर का काम नहीं है कि स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासन के मामले से सम्बन्ध रखे। वह स्थानीय प्राधिकारियों के पदाधिकारियों को निर्देश नहीं कर सकता है क्योंकि वे, उपयुक्त समितियों के द्वारा कौंसिल के प्रति उत्तरदायी हैं। और चूँकि, जैसा कि हम लोग देखेंगे, प्रशासन का उचित तरीका समितियों के द्वारा है, इन समितियों के सभापति ही प्रधानतया पदाधिकारियों से सम्बन्ध रखते हैं तथा कौंसिल के कामों के लिए वे समितियों के सभापतियों से सलाह लेते हैं। इसलिए मेयर को इस बात में सावधानी बरतनी चाहिए कि समिति के सभापति के काम को वह दुहराया नहीं करे। फिर भी ऐसे अवसर तथा प्रश्न उपस्थित होते हैं जब साधारण जनता की भावना आवर्षित होती है और जो मेयर की जानकारी में उचित रूप से आनी चाहिए और जिस मामले में, उन पदाधिकारियों या समितियों के सभापतियों को, जिनसे इन कामों का सम्बन्ध रहता है, मेयर से सलाह लेनी चाहिए। फिर, सर्वोत्तम ढंग से सुसंगठित संस्था में भी, ऐसा मौका आ जाता है जब कि घरेलू सलाह के मामले में किसी की मध्यस्थता की आवश्यकता होती है और यह प्रत्यक्ष है कि इस काम को पूरा करने के लिए मेयर उचित व्यक्ति है। इन दोनों प्रकार के अवसरों पर मेयर के प्रभाव का सफल या कारगर होना साधारणतया इस बात पर निर्भर करेगा कि वह इसे बहुत सुरक्षित रूप में तथा

कभी-कभी काम में लायेगा। कौंसिल के अन्दर तथा उससे बाहर, मेयर के प्रभाव का सफल होना इस बात पर भी निर्भर करता है कि वह कौंसिल के विवादास्पद विषयो की सतह से ऊपर रहे और इसी विचार को ध्यान में रखकर कई कौंसिल ने स्थायी आदेश के द्वारा यह व्यवस्था कर रखी है कि मेयर अपने कार्यकाल की अवधि में किसी स्थायी समिति (Standing Committee) का सभापति नही होगा। टाउन क्लर्क (Town clerk) साधारणतया मेयर का प्रधान सलाहकार तथा साथ-ही-साथ कौंसिल का प्रधान पदाधिकारी होता है, यह सर्वोत्तम होता है कि मेयर की मध्यस्थता के लिए, उसके द्वारा कहलाया जाय, चाहे इसकी आवश्यकता किसी विभागीय अध्यक्ष द्वारा या समिति के सभापति द्वारा महसूस की गई हो।

विधान ने यह व्यवस्था की है कि काउंटी कौंसिल के चेयरमैन को तथा मेयर को पारिश्रमिक मिले। इस प्रकार दिए गए वेतन को भत्ता कहा जाता है। इसका भत्ता कहा जाना उचित है क्योकि मेयर को यह दिखाने की जरूरत नही होनी है कि ये रुपये किस प्रकार खर्च हुए। यह प्रधानतया और साधारणतया मेयर के बाहरी कार्यों के लिए फुटकर खर्च के लिए तथा परम्परागत आतिथ्य और उपहार वगैरह देने के खर्च के लिए दिए जाते है। स्थानीय प्राधिकारी, मेयर के लिए कर्मचारियो की, जो साधारणतया टाउन क्लर्क के विभाग में रहते हैं, व्यवस्था भी करते हैं।

मेयर, लिखित रूप से, एक डिप्टी मेयर की नियुक्ति कर सकता है जो तबतक पद ग्रहण लिए रहेगा जबतक वह उस पद पर है, अर्थात् जबतक उसके बादवाला मेयर काम करने के योग्य नही हो जाय। बौरो को छोड़कर अन्य प्राधिकारियो में, कौंसिल के द्वारा उप-सभापति (Deputy Chairman) का निर्वाचन हो सकता है। फिर भी ये दोनो पद कानून की दृष्टि से भी एक ही नहीं हैं। एक डिप्टी मेयर मेयर की अनुपस्थिति में स्वतः कौंसिल की बैठक में सभापति का काम

नही करता है। वास्तव में, कौंसिल को यह निर्देश दिया जाता है कि एक अस्थायी सभापति चुन ले और उसके लिए पहले वह उपस्थित एल्डरमैन में से किसी को चुने और ऐसा हो सकता है कि डिपुटी मेयर एल्डरमैन नही हो। सविधि द्वारा (Statutory) डिपटी मेयर के सबन्ध में की गई व्यवस्था की व्याख्या इस धारणा के आधार पर की जा सकती है कि इसका असली उद्देश्य, मेयर के बाहरी कार्यों में एक सहायक की व्यवस्था करना या मेयर की अस्वस्थता के समय एक स्थानापन्न व्यक्ति की व्यवस्था करना था और इसलिए डिपुटी मेयर के चुनाव की पसन्द मेयर पर ही छोड दी गई ताकि वह एसे व्यक्ति को चुन जिसके बारे में उसे विश्वास हो कि "वह उसके साथ काम करेगा।" यह व्यवस्था कि अगर मेयर किसी व्यक्ति को डिपुटी मेयर नियुक्त करेगा, तो वह व्यक्ति कौंसिल का ही होना चाहिए, इस बात को निश्चित करती है कि वह व्यक्ति उनलोगो के परिचित में से ही कोई होगा, किन्तु प्रत्यक्षत यह अनुभव किया गया कि किसी भी व्यक्ति को, जो मेयर द्वारा नामजद किया गया हो, कौंसिल की बैठको में सभापतित्व करने का अधिकार नही मिलना चाहिए। डिपुटी मेयर के पद के लिए चुनाव का प्रश्न कौंसिल के हाथ में नही छोडने का एक कारण और था कि अगले मेयर का चुनाव एकदम स्वतन्त्र या "खुला हुआ" छोड दिया जाय जो बाद में स्थानीय प्रचलन के अनुसार निर्धारित हो और उस वक्त यह प्रश्न नही उपस्थित हो कि कौंसिल ने एक डिपुटी मेयर चुनकर, अगले मेयर के लिए एक व्यक्ति खडा कर दिया है। किन्तु सविधि द्वारा किए गए निवेशो (Provisions) के कई अर्थ हो सकते है और स्थानीय परिस्थितियो पर उनका प्रभाव विभिन्न प्रतिक्रियाएँ उत्पन्न कर सकता है। यह नही कहा जा सकता है कि यह प्रत्येक जगह बहुत ही मान्य बात रही है, यद्यपि कुछ कौंसिलो ने इसे एक रूढि बनाकर तय करके रख दिया है कि प्रत्येक मेयर अपने से पूर्व के मेयर को डिपुटी मेयर नियुक्त करेगा।

संविधि द्वारा निर्धारित पदाधिकारी
(Statutory Officers)

स्थानीय प्राधिकारी या निगम (Corporation) के, जो इसका कानूनी रूप है, पदाधिकारी तथा कर्मचारीगण इसके निर्माण में कोई खास तत्त्व नहीं रखते हैं। फिर भी कुछ उच्च पदाधिकारी, बहुत दिनों से इगलैंड के नागरिक शासन से सम्बंधित रहे हैं और आधुनिक विधान (Legislation) ने जहाँ पर स्थानीय प्राधिकारियों को यह साधारण शक्ति दे रखी है कि उनके कामों के लिए जितने कर्मचारियों की आवश्यकता हो, वे बहाल कर लें, वहाँ यह विशेष रूप से निर्देशित कर दिया है कि इन पदाधिकारियों की नियुक्ति की जाय। इस प्रकार सभी स्थानीय प्राधिकारियों के लिए (पेरिश कौंसिल को छोड़कर) एक क्लर्क (जो बौरो में टाउन क्लर्क कहलाता है) एक ट्रेजरर या कोषाध्यक्ष (Treasurer) तथा एक मेडिकल ऑफिसर आफ हेल्थ (Medical Officer of Health) की नियुक्ति करना आवश्यक है। रूरल डिस्ट्रिक्ट कौंसिल (Rural District Council) को छोड़कर सभी स्थानीय प्राधिकारियों को एक सर्वेयर (Surveyor) तथा काउंटी को छोड़कर सभी स्थानीय प्राधिकारियों को एक स्वास्थ्य-निरीक्षक (Sanitory Inspector) की नियुक्ति करनी पड़ती है। पुलिस प्राधिकारी के लिए एक चीफ कॉन्स्टबुल (Chief Constable) तथा शिक्षा प्राधिकारी के लिए एक प्रमुख शिक्षा पदाधिकारी (Chief Education Officer) की नियुक्ति करना आवश्यक है। काउंटी तथा काउंटी बौरो को, जो १९४८ ई० के चिल्ड्रेन ऐक्ट (Children Act) के अनुसार प्राधिकारी हैं, एक "चिल्ड्रेन्स ऑफिसर" (Children's Officer) बहाल करना पड़ता है। किन्तु प्रचलन में इसके अलावे और कई प्रमुख पदाधिकारी हैं, जिन्हें बहाल करना बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी आवश्यक समझते हैं।

लेकिन यह आश्चर्य की बात मालूम पड़ती है कि सांविधि में इन पदाधिकारियों के कर्त्तव्यों के बारे में कोई खास निर्देशन नहीं है और ऐसा नहीं रहने से बहुत अंश में लाभ ही हुआ है क्योंकि इसके फलस्वरूप प्रणाली में काफी लोच रहती है और बदलती हुई नई परिस्थितियों के अनुसार हेर-फेर किया जा सकता है।

क्लर्क या टाउन क्लर्क (The Clerk or Town Clerk) प्रमुख पदाधिकारी समझा जाता है और १९२८ ई० में स्थानीय शासन के सम्बन्ध में रॉयल कमीशन (Royal Commission) ने इस धारणा की पुष्टि की थी कि इस मान्यता को जारी रहने दिया जाय। क्लर्क या टाउन क्लर्क आवश्यकतावश कौंसिल तथा इसकी समितियों के सचिवालय-सम्बन्धी कामों के लिए उत्तरदायी है। साधारणतया स्थानीय प्राधिकारी का कानून-सम्बन्धी पदाधिकारी भी टाउन-क्लर्क ही है। विभिन्न मात्रा में, उसे कौंसिल के प्रशासन के सम्बन्ध में एक ऊपरी तथा मोटा मोटी कार्य सौंपा जा सकता है और अन्य विभागीय अध्यक्षों के कार्यपालिका-सम्बन्धी मत्तव्यों में बिना हस्तक्षेप किए उसे प्रशासन सम्बन्धी कार्यों में सलाह देने के लिए कहा जा सकता है ताकि उनमें, जहाँ आवश्यकता हो सामंजस्य तथा प्रशासकीय दृष्टिकोण से एकरूपता कायम हो सके। इसके अतिरिक्त, नीति के प्रश्नों पर उसे साधारणतया कौंसिल का प्रधान सलाहकार माना जाता है। इस सम्बन्ध में विधान (Legislation) स्थानीय प्राधिकारी से यह अपेक्षा करता है कि वह एक "योग्य व्यक्ति" को नियुक्त करे किन्तु उसके लिए योग्यता नहीं निर्धारित करता है। फिर भी, करीब-करीब हरएक जगह, स्थानीय प्राधिकारी प्रशासकीय अनुभव वाले वकील (Solicitor) को नियुक्त करते हैं। यह देखा जायगा कि क्लर्क के कर्त्तव्यों का दायरा बहुत विस्तृत है या हो सकता है; किन्तु यह नहीं मान लिया जाना चाहिए कि उसका कौंसिल या उसके अन्य प्रमुख पदाधिकारियों के साथ वही सम्बन्ध है जो प्रबन्ध सचालक

(Managing Director) का किसी औद्योगिक या व्यावसायिक कम्पनी में रहता है। इस तरह की व्यवस्था को वास्तव में सविधि के निर्देश द्वारा नही रखा गया और ऐसे अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति की व्यवस्था है, जिन्हे कानन की दृष्टि से या अन्य विचारो से अपने अपने कामो के लिए कौंसिल के प्रति स्वतत्र उत्तरदायित्व हैं।

अब कोषाध्यक्ष (Treasurer) साधारणतया कौंसिल का चीफ फिनैसियल ऑफिसर तथा एकाउटेंट (Chief Financial Officer and Accountant) होता है किन्तु कुछ डिस्ट्रिक्ट प्रधिकारियो में ऐसी व्यवस्था प्रचलित रही है कि एक बैंक मैनेजर को कोषाध्यक्ष बनाया गया है और एकाउटेंट के पद के लिए अलग से वेतन देकर पूरे समय के लिए एक व्यक्ति बहाल कर लिया गया है। बैंक के लिए यह काम गैरकानूनी है कि वह कोषाध्यक्ष नियुक्त हो, किन्तु बहुत से बैंक इसके लिए तैयार होते हैं कि उनका स्थानीय मैनेजर स्थानीय प्राधिकारी के कोषाध्यक्ष के रूप में नियुक्त कर लिया जाय। यह प्रचलन इस व्यवस्था को भी मजूर करती है, और जो अक्सरहाँ अतीत काल में छोटे डिस्ट्रिक्टस में अपनाई जाती थी, कि क्लर्क को एकाउटेंट या चीफ फिनैसियल ऑफिसर नियुक्त कर लिया जाय। चूकि इस प्रकार की व्यवस्था से बहुत असन्तोष फैला हुआ है, यह अब गायब हो रही है। यह तभी सभव है जब कोषाध्यक्ष और एकाउटेंटके काम में अन्तर लाया जाय और जिसके अनुसार कोषाध्यक्ष को सविधि के द्वारा दिया गया एकमात्र उत्तरदायित्व है कि वोरो के कोष की हिफाजत करे जबकि एकाउटेंट, एक एकाउटेंट, समाहर्त्ता (Collector) तथा वित्तीय सलाहकार (Financial Advisor) का काम करता है। महत्त्वपूर्ण वित्तीय कर्तव्यो का वास्तविक उत्तरदायित्व एकाउटेंट पर अवश्य पडेगा। इसलिए इसमें सन्देह किया जा सकता है कि सविधि द्वारा कोषाध्यक्ष और क्लर्क के पदो को अलग अलग रखकर जो सुरक्षा की बात सोची गई थी, वह वास्तव में हो रही है या नही, यद्यपि यह

व्यवस्था अन्य प्रशासकीय कारणों से जिसकी चर्चा करने की यहाँ आवश्यकता नहीं है, समाप्त हो रही है। एक अच्छी तरह संगठित और नियंत्रित स्थानीय प्राधिकारी में, हमलोग ऐसा मान ले सकते हैं, कि कोषाध्यक्ष स्थानीय प्राधिकारी का प्रमुख एकाउटेंट, रुपया पानेवाला तथा रुपया देनेवाला तथा इसका वित्तीय सलाहकार है। जहाँ पर रुपए स्टौक्स तथा बाड्स (Stocks and Bonds) द्वारा कर्ज लिए जाते हैं, वह पंजीयक (Registrar) हो सकता है और बहुत हाल तक साधारणतया वह स्थानीय प्राधिकारी का उप शुल्क लगान के लिये मूल्यांकन करनेवाला होता था।

सर्वेयर (Surveyor) के पद के सम्बन्ध में, यद्यपि यह बहुत महत्वपूर्ण है, सांविधानिक दृष्टिकोण से बहुत चर्चा की आवश्यकता नहीं है। सर्वेयर स्थानीय प्राधिकारी का सिविल इंजीनीयर रहता है और कभी कभी वह आर्किटेक्ट (architect) का तथा कुछ शहरों में वह जल-अभियंता (Water Engineer) का भी काम करता है। मध्यम आकारवाले स्थानीय प्राधिकारियों में, इस पद पर रहने वाले के कर्त्तव्य प्रत्यक्षत बहुत मिश्रित प्रकार के तथा विस्तृत रूप के होते हैं। फिर भी बड़ बड़े शहरों तथा काउंटी में काम बहुत बढ़ जाने से इसकी आवश्यकता हो गई है कि इस पद से सबन्धित कामों को विभिन्न भागों में बांट दिया जाय और स्थानीय प्राधिकारी अलग-अलग सर्वेयर, आर्किटेक्ट तथा इंजीनीयर नियुक्त करते हैं। जन-संख्या तथा आकार के बहुत अधिक निम्नस्तर वाले प्राधिकारियों के लिए अलग से जल-अभियंता का पद वांछनीय होता है।

स्वास्थ्य निरीक्षक (Sanitary Inspector) का पद ऐसा है जिसे विधान (legislation) द्वारा इस पद के नाम से ही कुछ स्वतंत्र उत्तरदायित्व दिया गया है किन्तु विधान यह भी चाहता है कि स्वास्थ्य निरीक्षक, मेडिकल औफिसर ऑफ हेल्थ के साधारण निर्देशन के अनुसार काम करे। स्वास्थ्य पदाधिकारी ही स्थानीय

प्राधिकारी की स्वास्थ्य सेवाओ का प्रधान है और वही अपने क्षेत्र की स्वास्थ्य-सम्बन्धी स्थितियो पर साधारण रूप से निगरानी रखता है।

साधारणतया, स्थानीय शासन के पदाधिकारी, नियुक्त करनेवाले कौंसिल के इच्छानुसार उस पद पर रह सकते हैं लेकिन अगर दोनो पक्षो में किसी प्रकार का राजीनामा हो गया हो तो उसे मानने के लिए दोनो पक्ष, मालिक और कर्मचारी सम्बन्धी कानून के अन्तर्गत बाध्य हैं। कुछ पदाधिकारी, चूकि उनका काम ही कुछ इस प्रकार का है, विरोधी दल के सामने आलोचना के विषय बन जाते हैं और इसलिए ससद् न यह शर्त रख दी है कि उनकी बर्खास्तगी के पहले मन्त्री की स्वीकृति लेनी आवश्यक है। इसी प्रकार, क्लर्क तथा काउटी के स्वास्थ्य पदाधिकारी की नियुक्ति और बर्खास्तगी के लिए मन्त्री की स्वीकृति आवश्यक है। बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट में स्वास्थ्य-पदाधिकारी तथा स्वास्थ्य निरीक्षको की नियुक्ति के लिए, जिन्हें अपने वेतनों के लिए राज्य से अनुदान मिलता हैं, मन्त्री की स्वीकृति आवश्यक है। किसी भी प्राधिकारी को जो यातायात मन्त्रालय (Ministry of Transport) से सर्वेयर के वेतन के लिए, चूंकि वह रोड सर्वेयर (Road Surveyor) का काम भी करता है, अनुदान लेना चाहता है, स्थानीय प्राधिकारी और मन्त्रालय के बीच हुए राजीनामे के अनुसार सर्वेयर की नियुक्ति या बर्खास्तगी के समय यातायात मन्त्रालय की स्वीकृति लेनी पडगी। इस सम्बन्ध में बनाये गये विधान आंशिक रूप से बनाये गय हैं और अभी भी यह अनियमित है, किन्तु न स्थानीय प्राधिकारी और न उनके पदाधिकारियो ने इस प्रकार की कोई दृढ इच्छा प्रकट की है कि वे और अधिक केन्द्रीय नियन्त्रण चाहते हैं जिसके अनुसार उनकी सेवा की शर्तें मन्त्री की स्वीकृति का विषय बनेंगी और जिसके बदले म उन्हे सविधि द्वारा बहाली में स्वजन पक्षपात (nepotism) तथा कार्यालय में किसी प्रकार के अत्याचार से उन्हे सुरक्षा मिलेगी। जनता की भावना तथा स्थानीय

प्राधिकारियों के व्यापार संघठन (Trade Union) संस्थाओं ने कुछ हद तक सुरक्षा प्रदान की है तथा ह्विटले (Whitley) की यन्त्रविधि और प्रचलन के बढ़ते हुए दायरे और प्रभाव, जो पिछले कुछ वर्षों की विशेषता रही है, यह आशा दिलाते हैं कि सेवा की सुरक्षा के सम्बन्ध में आनेवाली कठिन समस्याएँ बिना केन्द्रीय नियंत्रण के भी सुलझायी जा सकती हैं ।

बौरो अंकेक्षक

(Borough Auditors)

उन बौरो में, जहाँ कौंसिल ने न व्यावसायिक और न सरकारी अंकेक्षण (audit) को अपनाया है, वहाँ नगरपालिका के हिसाब-खाते का अंकेक्षण बौरो अंकेक्षकों द्वारा होता है । ये अवैतनिक पदाधिकारी होते हैं और ये न तो कौंसिल के कर्मचारी होते हैं और न निगम के सदस्य ही होते हैं । उनमें से दो, जो एलेक्टिव ऑडिटर्स (Elective Auditors) कहलाते है, प्रतिवर्ष मार्च में स्थानीय शासन के मतदाताओं द्वारा, उन व्यक्तियों में से, जिन्हे कौंसिलर होने की योग्यता हो किन्तु जो न कौंसिल के सदस्य और न पदाधिकारी हो, चुने जाते हैं । उनके निर्वाचन में बहुत कम दिलचस्पी ली जाती है । तीसरा अंकेक्षक, जो मेयर का अंकेक्षक कहलाता है, मेयर द्वारा कौंसिल के सदस्यों में से नियुक्त किया जाता है । जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, यह प्रणाली अतीत की नगरपालिका की एक निर्जीव निशानी है और छोटे-छोटे बौरो को छोड कर और सभी जगह गायब हो चुकी है ।

हिसाब-किताब का अंकेक्षण चाहे सरकारी, व्यावसायिक या निर्वाचित अंकेक्षकों द्वारा हो, छोटे-छोटे प्राधिकारियों को छोड़कर, और सभी जगह यह प्रचलन है कि कोषाध्यक्ष या प्रमुख वित्तीय पदाधिकारी, अपने योग्य कर्मचारियों द्वारा आतरिक (internal) अंकेक्षण की प्रणाली कायम रखे ।

अध्याय ७

नगर-यंत्र
(The Municipal Machine)

जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियन्त्रण बहुत अधिक है, किन्तु जहाँ तक स्थानीय प्राधिकारी के आन्तरिक संगठन का सवाल है उस मामले में यह नियंत्रण बहुत अंश में कम हो रहा है, और इसमें स्थानीय प्राधिकारियों को बहुत अधिक हद तक स्वतंत्रता दे रखी है कि जिस प्रणाली से वे अपने काम करेंगे उसके लिए अपने तौर तरीके पसन्द कर लें। किसी भी स्थानीय प्राधिकारी का यंत्र समूह (Machinery) कितना ही अधिक विकसित तथा उन्नत क्यों न हो—और बड़े बड़े स्थानीय प्राधिकारियों का यंत्रसमूह वास्तव में बहुत अधिक विकसित है—यह प्रधानतया समितियों (committees) की स्थापना तथा पदाधिकारियों और कर्मचारियों की नियुक्ति पर निर्भर करता है। साधारण तौर पर यह कहा जा सकता है कि ऐसे विधायी (legislative) निदेश (provision) जिन्हें स्थानीय प्राधिकारी के यंत्र समूह से सम्बन्ध रहता है, इन्हीं दो महत्त्वपूर्ण बातों तक अपने को सीमित रखते हैं। जैसा कि हमलोग पहले जिक्र कर चुके हैं, ऐसे कुछ पदाधिकारी हैं जिन्हें नियुक्त करने के लिए स्थानीय प्राधिकारी बाध्य हैं। उसी प्रकार कुछ समितियाँ हैं जिन्हें या तो किसी खास सेवा के लिए या प्रशासन

के किसी विशेष पहलू के लिए, नियुक्त करना आवश्यक है। फिर भी इस प्रकार के निर्देश नियम होने की अपेक्षा अपवाद स्वरूप हैं और स्थानीय प्राधिकारी बहुत अंश में स्वतंत्र हैं कि वे अपनी पसंद के अनुसार पदाधिकारी तथा समिति नियुक्त करें। पूर्ण रूप से देखने पर, यह एक अच्छी बात मालूम पड़ती है कि स्थानीय अधिकारी को अपने घरेलू मामले के प्रबन्ध के लिए इस प्रकार स्वतंत्रता मिली हुई है। इसके फलस्वरूप उनकी व्यवस्था में काफी लोच है, तथा बदलते हुए समय तथा बदलती हुई स्थानीय परिस्थितियों के अनुरूप काम करने की उनमें क्षमता है। इस प्रकार स्थापित यंत्र समूह अगर हरएक जगह एक ही जैसा रूप ले रहा है तो जैसी परिस्थिति है, उसमें यह इसकी साधारण सुदृढ़ता का प्रमाण है, क्योंकि इसमें बहुत दिनों तक विभिन्न परिस्थितियों और स्थानों में विभिन्न प्रकार की सेवाओं के कार्य को सफलतापूर्वक करने की क्षमता है।

इस स्वयंसिद्ध को ध्यान में रखते हुए कि स्थानीय प्राधिकारी अपने कामों को अपनी समितियों तथा पदाधिकारियों के द्वारा करते हैं, हम लोगों को पहले पदाधिकारियों के कार्यों की रूपरेखा प्रस्तुत करनी चाहिए, क्योंकि उनका काम समितियों के काम की अपेक्षा अधिक मौलिक या आधारभूत है। किसी हालत में यह सोचा जा सकता है कि स्थानीय प्राधिकारी बिना समितियों के अपने कर्त्तव्य निभा सकते हैं, किन्तु यह नहीं अनुमान किया जा सकता है कि स्थानीय प्राधिकारी बिना पदाधिकारियों के अपना काम कर सकते हैं।

पदाधिकारियों का कर्त्तव्य
(The Role of Officers)

द्वितीय अध्याय में जो कुछ कहा गया है उससे प्रत्यक्ष है कि यह आवश्यक है कि स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों के प्रशासनीय, कार्यपालिका-सम्बन्धी तथा प्रबंध सम्बन्धी पहलुओं का कार्यात्मक रूप,

आधुनिक समय में वेतन पानेवाले पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों द्वारा ही दिया जा सकता है। ये पदाधिकारी तथा कर्मचारी, विभिन्न प्रकार से, जो विशेष काम उन्हें करना रहता है उसके लिए आवश्यक प्रशिक्षण, योग्यता तथा अनुभव प्राप्त कर लेते हैं। यह परिस्थिति इन पदाधिकारियों तथा नियुक्ति करनेवाले कौंसिल के बीच एक प्रकार का सम्बन्ध स्थापित करती है जो प्रशासन के दूसरे पहलुओं में, चाहे वह औद्योगिक, व्यावसायिक या सार्वजनिक हो, मौजूद रहता है। ये वेतन पानेवाले कर्मचारी वास्तव में उन सभी कार्यों को तथा सभी कारबार को करते हैं जिनके लिए स्थानीय प्राधिकारी उत्तरदायी हैं, जब कि स्थानीय प्राधिकारी नीति निर्धारण करते हैं तथा उसका नियंत्रण करते हैं (नीति का यहाँ सीमित अर्थ है जो स्थानीय कार्य के लिए अपनाया जा सकता है और वह राष्ट्रीय या सरकारी नीति से अलग है) और साथ-ही-साथ वित्तीय नियंत्रण रखते हैं। दूसरे पहलुओं की तरह, यह विश्लेषण, अगर कोई सांविधानिक दृष्टिकोण से सोचे तो काफी सुदृढ़ और वास्तविक मालूम पड़ेगा, वस्तुतः स्थिति को बहुत अधिक सरल बना देता है। आधुनिक समाज में प्रशासन का काम (और यह किसी प्रकार के प्रशासन के सम्बन्ध में सत्य है) इतना अधिक जटिल है कि उच्च अधिशासी (executive) पदाधिकारियों को सिर्फ उन नीतियों को अमल में लाने के लिए, जो आंशिक रूप से काम करनेवाले कौंसिलुए द्वारा जो उन्हें नियुक्त करते हैं, पूर्णतया चलायी जाती हैं, नहीं सीमित रखा जा सकता है। ये कौंसिलुए लोग स्थानीय शासन में मतदान निर्वाचित होकर आते हैं (यह विवरण तनिक भी अनादर की भावना से नहीं दिया गया है)। और यह भी वांछनीय नहीं है कि पदाधिकारियों के दायरे को सिर्फ इसी प्रकार के काम तक सीमित रखा जाय। १९३८ ई० में इंस्टिट्यूट ऑफ पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन (Institute of Public Administration) के उद्घाटन के समय सभापति-पद से भाषण करते समय स्वर्गीय लॉर्ड स्टाम्प ने कहा था

"नये समाज में पदाधिकारियों का प्रमुख स्रोत का काम करना चाहिए, वे पद-पद पर सुझाव दें, सलाह दें तथा विचार की वृद्धि करें। वह समय एकदम गुजर गया जब कि नौसिखुए लोगों का नियंत्रण यह कहने के लिए या कहने के लिए कि क्या किया जाना चाहिए, बुद्धिमत्तापूर्ण समझा जाता था और पदाधिकारियों का काम सिर्फ इतना ही था कि जो कहा जाय उसे पूरा कर दिया जाय । सिर्फ चतुर तथा प्रशिक्षित पदाधिकारियों पर ही एक क्रमबद्ध सिलसिला, प्रणाली, निष्पक्ष व्याख्या (impartial interpretation), परम्परा तथा स्वार्थरहित प्रेरणा (disinterested impetus) के लिए निर्भर किया जा सकता है। ऐसा कहा जा सकता है कि श्रीटं स्टाम्प के कथन में "अधिक जोर देकर कहने के कारण" कुछ गलती हो सकती है, किन्तु कोई भी व्यक्ति जो स्थानीय शासन की आन्तरिक स्थिति जानता है, इस कथन को उचित समझेगा। एक दूसरे दृष्टिकोण से, प्रोफसर लास्की ने भी करीब-करीब यही बात कही है 'किसी भी व्यक्ति ने, जिसने इंगलैंड के नगरपालिका के कार्य को देखा है, यह महसूस किया होगा कि योग्य और अयोग्य प्रशासन में पूरा अन्तर निर्वाचित व्यक्तियों द्वारा पदाधिकारियों के उत्पादनशील (Creative) उपयोग में है।" (Grammar of Politics, Page 405)। स्थानीय शासन के क्षेत्र में, इस बात को बहुत विस्तृत मान्यता मिली हुई है कि पदाधिकारियों को नीति के सम्बन्ध में सलाह देने का अधिकार है। बहुत अधिक प्रगतिशील स्थानीय प्राधिकारियों में, पदाधिकारियों से यह आशा की जाती है और उन्हें यह धारणा दी जाती है कि उनसे आशा की जाती है कि वे ऐसा करें। यह प्रत्यक्ष है कि यह सिर्फ पदाधिकारी ही है, जो अपना दैनिक जीवन स्थानीय प्राधिकारी के कार्य-समूह के केन्द्र में बिताते हुए, स्थानीय प्राधिकारियों की नीतियों का प्रभाव कर सकता है, जो स्थानीय प्राधिकारी के साधनों को इतने अच्छे तरीके से जानता है कि परिवर्तन और विकास की परिस्थितियों में

उसकी पूर्णता के बारे में कह सकता है, जिसका सेवाओं का इतना गहरा ज्ञान है और जिसका अनुभव इतना अधिक जड जमाए हुए है, कि उसके लिए दूरदर्शिता सभव है, जिसका आवश्यकताओं का व्यापक विचार दीर्घ-कालीन नीतियों का निर्धारण कर सकता है, जिनमें किसी स्थान को विभिन्न प्रकार की आवश्यकताओं को उचित सन्तुलन और अनुपात में लाया जायगा। यह सब कहने का यह तात्पर्य नहीं है कि विशेषज्ञों का विचार हमेशा बिल्कुल ठीक ही होता है। वस्तुत स्थानीय शासन के प्रशासकीय प्रणाली में, जो कई अन्य प्रणाली से विभिन्न है, यह एक विशेषताओं में से है कि यह बहुत से अवसर प्रदान करती है जब विशेषज्ञ की सलाह की जाँच की जाय तथा उस पर उससे विवेचना की जाय, कार्य-पद्धति (technique) के प्रश्न से हटायी गई प्रवृत्ति को सुधारा जाय तथा उपायो के बारे में उसकी अवधारणाओं को, उन उद्देश्यो के साथ, जो बहुधा तेज अविशेषज्ञो (lay man) द्वारा प्रस्तुत किए जाते है, रखकर उचित तथा स्पष्ट रूप से जाँच की जाय। और जो कुछ हमलोगो ने कहा है या उद्धरण के रूप म दिया है उसका मतलब यह नही है कि स्थानीय प्राधिकारी, जो अपने पदाधिकारियो की नीति के सम्बन्ध में सलाह का स्वागत करते हैं या बहुत अश तक उपक्रम (initiative) के लिए उन्हे मौका देते हैं, अपना नियत्रण छोड देते है। स्थानीय शासन के पदाधिकारी इस बात से अभ्यस्त है कि उनकी अधिक महत्वकाक्षापूर्ण नीतियाँ अस्वीकृत कर दी जाती है, और यह उनके चरित्र के अनुरूप ही होता है कि उस नीति को, जिससे वे व्यक्तिगत रूप से असहमत हो, उतनी ही लगन के साथ उसे अमल म लाते हैं मानो यह उनकी अपनी ही नीति हो। इस प्रकार के आलोचको को, जो यह आरोप लगाते हैं कि अधिक स्फूर्तिवाले पदाधिकारो, जो "अपनी" सेवाओ की कार्यकुशलता के लिए अधिक उत्साह दिखाते है और इन सेवाओ की प्रगति के लिए महत्वाकाक्षी रहते हैं और जिनकी सलाह में उच्च श्रेणी

की योग्यता का वजन रहता है, नीति के ऊपर अपने प्रभाव के कारण प्रजातान्त्रिक सरकार के लिए बाधक हैं, जवाब देने के लिए यह कहा जा सकता है कि वास्तव में ठीक इसी प्रकार के पदाधिकारी रहते हैं, जो साधारणतया उस प्रणाली को बहुत कारगर बना देते हैं जिसके द्वारा कौंसिल प्रशासन तथा नीति दोनों पर आवश्यक नियन्त्रण रख पाते हैं। उदाहरण के लिए, वे योग्य टाउन क्लर्क हैं, जिन्होंने बहुत विस्तृत रूप से तथा कुशलतापूर्वक स्थायी आदेशों (standing orders) को तैयार कर डाला है जिनकी बदौलत कौंसिल अपनी समितियों तथा अपने विभागों पर नियन्त्रण कर पाते हैं। वे योग्य टाउन क्लर्क तथा कोषाध्यक्ष थे जिन्होंने सम्मिलित प्रयास से आय-व्यय-सम्बन्धी तथा वित्तीय नियन्त्रण की प्रारम्भिक प्रणाली को पूर्ण बनाया, और वे योग्य कोषाध्यक्ष थे जिन्होंने लागत-सम्बन्धी प्रणाली को, समितियों तथा विभागीय अध्यक्षों के प्रबन्ध के साधन के रूप में उसकी विशेषताओं को प्रदर्शित किया तथा प्रचलित प्रणाली को पूर्णता प्रदान की।

पदाधिकारियों के कर्त्तव्यों की पूरी व्यवस्था नहीं की जा सकती है जबतक कि हमलोग उनका सिर्फ कौंसिल के साथ ही नहीं, बल्कि कौंसिल की समितियों के साथ सम्बन्ध पर विचार नहीं कर लें किन्तु पहले हमलोगों के लिए यह आवश्यक है कि और अधिक विस्तृत दृष्टिकोण से समितियों के बारे में विवेचना कर लें।

समितियों का कर्त्तव्य

(The Role of the Committees)

अगर हमलोग यहाँ समिति प्रणाली (Committee system) के ऐतिहासिक विकास का पता लगावें, तो वह काफी दिलचस्प होगा किन्तु वह विवरण बहुत अधिक विस्तृत होगा। हमलोग यहाँ यही कर सकते हैं कि इस बात पर ध्यान दें कि कौन से कारण थे जिससे ... में समितियाँ, इतनी दृढ़ता के साथ इङ्गलैंड के स्थानीय शासन

में स्थापित हो गई। यह प्रत्यक्ष है कि, नीति-निर्धारण का काम यदि निर्वाचित प्रतिनिधियो और पदाधिकारियो के सम्मिलित प्रयास का फल नही भी रहता, जैसा कि अभी है, तो कौंसिल इतनी बडी सख्या है कि इस कार्य को सन्तोषजनक रूप से नही कर पाता। कौंसिलर ऐसे व्यक्ति रहते है जिन्हे अपनी जीविका का उपार्जन करना रहता है और उनके पास बहुत सीमित समय बचा हुआ रहता है, और वह समय बहुत पहले गुजर चुका जब सबसे छोटे स्थानीय प्राधिकारी मे भी, विचारणीय बाते, कौंसिल की पूरी बैठक में, यहाँ तक कि अगर उन्हे प्रत्येक दिन या दो दिन पर किया जाय, नही पेश की जा सकती है। फिर, यही बात कि कौंसिल को नीति-सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण बातो से सम्बन्ध रहता है या रहना चाहिए, इसकी पुष्टि करता है कि कम महत्त्वपूर्ण काम छोटी समितियो को दिया जाय। पूरी कौंसिल की बैठक मे, जो सबो के सामने होती है, जो सीमित समय प्राप्य रहता है वह नीति तथा सिद्धात के सम्बन्ध मे वाद-विवाद मे समाप्त हो जाता है और इसके अलावे बहुत-से विस्तृत विवरण वाले काम है जिन्हे समितियो के लिए अच्छी तरह छोड दिया जा सकता है। फिर, यहाँ तक कि महत्त्वपूर्ण प्रश्न भी, कम व्यक्तियो के बीच में रखे जाने पर अच्छी तरह छान-बीन के विषय बनते है। नीति के निर्धारण के लिए नही, बल्कि उनके सूत्रीकरण के लिए, सार्वजनिक वाद-विवाद के वातावरण की अपेक्षा समिति कक्ष का वातावरण काम के लिए अधिक उपयुक्त है। जब नीति के प्रश्न प्रस्ताव का रूप धारण कर लेते है और जब उन्हे क्रमबद्ध तथा सम्मिलित रूप से पेश किया जा सकता है, तब पूरे कौंसिल मे सार्वजनिक वाद-विवाद के लिए समय आता है। इसके अलावे एक और जो विचार है वह यह है कि कौंसिल के काम की प्रत्येक शाखा के प्रति एक सिलसिलेवार तथा केन्द्रीभूत अभिरुचि तथा ध्यान दिया जाना वाछनीय है। इन सभी कारणों के अलावे एक कारण और है, और जो यह भावना है कि निर्वाचित पदाधिकारियो को, नीति और

प्रशासन दोनो के क्षेत्रो में, अपने पदाधिकारियो के निकट सम्पर्क में आकर काम करने की आवश्यकता है। और इसे प्राप्त करने का सबसे कारगर तरीका इसे समितियों के द्वारा प्राप्त करना ही है। समितियों और विभागीय अध्यक्षो (Departmental heads) के बीच निकट सम्पर्क के कारण ही, स्थानीय शासन में, निर्वाचित प्रतिनिधियो द्वारा पदाधिकारियो का इतने अधिक सफल ढंग से पर्यवेक्षण (Supervision) हो पाता है और यह दूसरे क्षत्रो की अपेक्षा इसमें अधिक उत्तम तरीके से हो पाता है। फिर भी यह नहीं समझना चाहिए कि इस निकट सम्पर्क का यही एक मात्र या सबसे महत्त्वपूर्ण गुण है। यह उन पदाधिकारियो को, जो नीति के बारे में सुझाव लाते हैं, उचित वातावरण में समिति के साथ, जिनके काम पर इसका प्रभाव पड़ेगा, विवेचना करने का मौका देता है और इसके बाद वह सुझाव या प्रस्ताव कौंसिल के समक्ष रखा जाता है। इस प्रकार प्रशासन के पर्यवेक्षण के साथ साथ एक प्रक्रिया (Process) संयुक्त है जिसमें जनता के प्रतिनिधियो और विशेषज्ञो के खूब निकट सहयोग द्वारा एक नीति उद्विकसित (Evolved) होती है। इसमें प्रत्येक पक्ष एक दूसरे को स्पष्टतया तथा पूर्णरूप से अपने विचार तथा ज्ञान का आदान प्रदान कर तथा पारस्परिक आलोचना और सुझाव द्वारा, शिक्षित करते हैं अर्थात नई बातो से अवगत कराते हैं।

सारांश रूप में अब हम यह कह सकते हैं कि समितियो के निश्चित कर्तव्य तीन प्रकार के हैं — (१) कौंसिल के बदले में विभिन्न विभागो पर पर्यवेक्षण करना, (२) पदाधिकारियो की सहायता से नीति के सम्बन्ध में कौसिल को सलाह देना तथा कौंसिल के विचार के लिए नीति के विस्तृत प्रस्तावो का प्रस्तुत करना, तथा (३) कम महत्वपूर्ण बातो में कौंसिल की अपनी शक्तियो का कुछ अंश तक उपयोग करना। ये तीन काम इतने अधिक विस्तृत हैं तथा एक दूसरे से इतने अधिक है कि समितियो के द्वारा कार्यों का जो सिलसिला चलता

है उसमें प्रशासकीय क्षेत्र इतना अधिक विस्तृत हो जाता है कि उनमें से कुछ ही कामो को अलग निकाला जा सकता है अर्थात् बहुत अधिक काम समिति के दायरे के अन्तर्गत आ जाते हैं। जब किसी खास कार्य के लिए कोई समिति कायम की जाती है, तब उस कार्य-क्षेत्र में उत्पन्न होनेवाली सभी बातो पर, जो कौसिल के निर्णय के लिए रहेगी, पहले समिति द्वारा विचार किया जाना चाहिए।

समितियों तथा पदाधिकारियों के बीच सम्बन्ध
(The Relations between Committees and Officers)

अब यह सभव है कि पदाधिकारियो या निर्वाचित प्रतिनिधियो के साथ सबन्ध के अन्य पहलुओ को, जिसकी चर्चा हमलोग पहले कर चुके हैं, और अधिक स्पष्ट रूप से देख सकते हैं अर्थात् पदाधिकारियो का समिति या समितियो के साथ सम्बन्ध, जिनके काम से उन्हे सम्पर्क रहता है और यह सम्बन्ध पदाधिकारियो के सम्पूर्ण कौसिल के साथ सम्बन्ध से विभिन्न है। यह प्रत्यक्ष हो गया होगा कि प्रत्येक हालत में उसका पहला सम्पर्क समिति के साथ ही होता है। वह समिति के समक्ष ही, उन सभी बातो का विवरण, जिनका निर्णय, उसके कार्य-क्षेत्र से बाहर रहता है, प्रस्तुत करता है। कौसिल के उत्तरदायित्व के क्षेत्र की अधिक बातें, समिति की प्रत्येक बैठक मे, सम्बन्धित विभागीय अध्यक्ष के द्वारा प्रस्तुत विवरण या टाउन क्लर्क द्वारा पेश किए पत्राचार के आधार पर ही उत्पन्न होती हैं। टाउन क्लर्क, स्थानीय प्राधिकारियो और बाहरी दुनिया के बीच सवाद-वहन या सचारण का जरिया है और जिसके द्वारा, उन पत्राचारो को छोडकर, जो अन्य विभागीय अध्यक्षो द्वारा अपने-अपने कार्यक्षेत्र की बातो के लिए किए जाते है, सभी पत्राचार किए जाते हैं। एक पदाधिकारी, अपनी समिति के समक्ष दिए जाने वाले साधारण विवरण में, किए गए

कामों के बारे में विवरण देगा, उन समस्याओं की रूप-रेखा प्रस्तुत करेगा जिनमें ध्यान देने तथा निर्णय करने की जरूरत है, तथा अन्य कई बातों पर अपने सुझाव तथा सिफारिशों को प्रस्तुत करेगा। पदाधिकारियों द्वारा किए गए कामों में से अधिकांश इस प्रकार के रहते हैं जो निस्सन्देह प्रबंध सम्बन्धी, कार्य-सम्बन्धी या प्रशासकीय ढंग के होते हैं और जिनके लिए समिति की या कौंसिल की विशेष स्वीकृति लेने की आवश्यकता नहीं होती जब तक कि वह वित्तीय निर्दिष्टि (allocation) के अन्तर्गत रहता है। फिर भी इस क्षेत्र के अन्तर्गत आनेवाले प्रश्न तथा सिद्धांत और नीति से सम्बन्ध रखनेवाले प्रश्नों के बीच एक विभाजन-रेखा है, जिसे हमेशा आसानी से नहीं खींचा जा सकता है, और विभागीय अध्यक्ष को साधारणतया कई बार अपने नियत मासिक विवरण में उन बातों को प्रस्तुत करना पड़ता है जिनके सम्बन्ध में वह समिति का निर्देश पाना आवश्यक समझता है। जब कोई पदाधिकारी एक नई योजना प्रस्तुत करता है, स्थायी आदेश साधारणतया उसे बाध्य करते हैं कि वह उस विषय के सम्बन्ध में उन आँकड़ों को भी, जो अन्य पदाधिकारियों द्वारा दिए गये हैं, वहाँ रखे और कुछ ही क्षणों में उसका प्रस्ताव एक विशेष विवरण का रूप धारण कर लेगा जिसके साथ अन्य पदाधिकारियों का संक्षेप लेख (Memorandum) भी लगा हुआ रहेगा, उदाहरण के लिए, किसी इंजिनीयरिंग विवरण के साथ कानून-सम्बन्धी तथा वित्तीय संक्षेप-लेख या स्मारक लगा हुआ रहेगा।

छोटे छोटे प्राधिकारियों में, कभी-कभी पदाधिकारीगण मौखिक रूप से ही विवरण पेश करते हैं या बैठक में विवरण-पुस्तिका से अपना विवरण पढ़कर सुनाते हैं। बड़े प्राधिकारियों के यहाँ यह प्रचलन है कि बैठक के लिए वितरित कार्य-सूची (Agenda) के साथ-साथ लिखित विवरण की प्रतिलिपि भी अग्रिम रूप से ही बाँट दी जाती है, और यही एकमात्र सन्तोषजनक उपाय है जिसके द्वारा,

जहाँ बहुत अधिक तथा जटिल कार्य हैं, जैसा कि आजकल प्रत्येक प्रकार के प्राधिकारी में है, काम चलाया जा सकता है। कौंसिलरों को, किसी प्रश्न पर, बैठक में विचार विमर्श करने के पहले, उससे सम्बंधित आँकड़ों तथा बातों पर विचार करने के लिए मौका मिलना चाहिए। लिखित विवरण के कारण, अंतिम समय में लाई गई बातों पर शीघ्रता से होनेवाले निर्णय पर भी रोक लग जाती है और विभिन्न विभागों को यह प्रणाली यह शिक्षा प्रदान करती है कि वे अपनी सामग्रियों को उचित रूप में एकत्रित करके समिति के विचार के लिए प्रस्तुत करें। इतना ही नहीं, अच्छे शासन का यह मूल तत्व है कि किसी काम के लिए उत्तरदायित्व को स्पष्ट रखा जाय, और इसलिए महत्त्वपूर्ण विषयों में, वे आँकड़े जो पदाधिकारी द्वारा दिए गए थे और जिसके अनुसार समिति ने काम किया और वह सलाह जो पदाधिकारी ने दी थी, लिखित रूप में रहनी चाहिए। अन्ततः यह आवश्यकता कि पदाधिकारी को अपने आँकड़े तथा प्रस्ताव को लिखित रूप में प्रस्तुत करना चाहिए और बैठक में पेश करने के लिए या सामूहिक विचार-विमर्श के पहले, उस पर व्यक्तिगत रूप से अच्छी तरह जाँच-पड़ताल कर लेनी चाहिए, उसे इसके लिए अभ्यस्त बना देती है कि वह अपने प्रस्तावों पर अच्छी तरह सोचे तथा उसे स्पष्ट, ठोस तथा निश्चित रूप में पेश करे। समितियों की बैठक के पहले उन्हें लिखित विवरण की एक प्रतिलिपि देने में कुछ खर्च तथा बहुत झंझट हैं, किन्तु यह खर्च तथा झंझट या परेशानी उठाने योग्य है।

समिति-सभापति का कर्त्तव्य
(The Role of Committee-Chairman)

नगरपालिका की प्रशासकीय प्रणाली की आन्तरिक गहराई में हमलोग नहीं पहुँच सकेंगे अगर हमलोग समितियों के सभापतियों द्वारा किए गए कार्यों का विवरण देना यहाँ छोड़ दें। व्यावहारिक रूप में,

उनका काम वाद-विवाद के नियंत्रण की सीमा से बहुत अधिक होता है। व्यावहारिक रूप में यह आवश्यक हो जाता है कि, पदाधिकारियों और समितियों के बीच स्थापित निकट सम्पर्क को, इसी प्रकार निकट तथा और अधिक सम्पर्क पदाधिकारियों और समितियों के सभापति के बीच स्थापित करके, और अधिक घनिष्ठ किया जाय। बैठकों के बीच की अवधि में बहुत आवश्यक समस्याएँ उत्पन्न होती हैं और जिन्हें पदाधिकारियों को, जो कानून की दृष्टि में कौंसिल के बदले में बाहरी दुनिया के साथ काम करने के लिए, एकमात्र एजेंट हैं, सुलझाना पड़ता है तथा शीघ्रतापूर्वक उस सम्बन्ध म निर्णय करना पड़ता है। ऐसी परिस्थितियों म, जबतक समिति की एक विशेष बैठक नहीं बुलायी जाय और जो रास्ता हमेशा व्यावहारिक तथा सम्भव नहीं है, पदाधिकारी को निर्णय के लिए उत्तरदायित्व लेना आवश्यक है और साधारणतया उसके द्वारा किए गए कामों को कौंसिल को मान्यता देनी पड़ेगी। ऐसी परिस्थितियों में यह रिवाज है कि पदाधिकारी समिति के सभापति से विचार-विमर्श करे, और यद्यपि ऐसे अवसरों पर सभापति द्वारा पदाधिकारी को कोई काम करने या किसी प्रकार का निर्णय करने के लिए जो प्राधिकरण (Authorisation) दिया जाता है, वह कानूनी दृष्टि से अमान्य (invalid) है (कौंसिल के किसी एक सदस्य को यहाँ तक कि सभापति को भी नहीं, कौंसिल के बदले में कानूनी रूप से काम करने का अधिकार दिया जा सकता है), फिर भी वास्तव में पदाधिकारी सभापति की सलाह या निर्देश के अनुसार काम करता है। सभापति से अव्यक्त रूप से यह आशा की जाती है कि वह समिति के विचार को कहने में समर्थ हो सकेगा और वह यह भी जानेगा कि कब बाद में होनेवाली अभिपुष्टि (Confirmation), और अगर आवश्यकता पड़े तो कौंसिल की अभिपुष्टि पर, सुरक्षित रूप से निर्भर किया जा सकता है। समिति के सभापति से यह अपेक्षा की जाती है कि वह समिति के लिए आँख तथा कान का काम करता है।

जिस प्रकार, किसी विभाग के काम की अधिक जानकारी के लिए कौंसिल, समिति की ओर देखता है, उसी प्रकार समिति अपने काम से पूरी तरह अवगत होने के लिए, और सदस्यो की अपेक्षा साधारणतया अपने सभापति की ओर देखती है। फिर, चूंकि किसी बैठक का काम और अधिक अच्छी तरह होगा अगर उसका सभापति, बैठक में होनेवाले कार्यों के बारे में विशेष विवरण पहले ही से अच्छी तरह जानता रहता है, यह रिवाज है कि प्रत्येक विभागीय अध्यक्ष (Departmental head) उन महत्त्वपूर्ण बातो से, जिनपर वह विवरण प्रस्तुत करनेवाला है सभापति को अच्छी तरह अवगत करा दें तथा उन पर पहले ही उसके साथ राय-मशविरा कर लें। सभापति को कौंसिल के सम्बध में भी बहुत महत्त्वपूर्ण कार्य करना रहता है और सभवत ये कर्तव्य अन्य सभी कर्तव्यो से अधिक महत्त्वपूर्ण हैं। वह सभापति ही है जिसे उन सुझावो, प्रस्तावो तथा सिफारिशो की, जिन्हे समिति कौंसिल के समक्ष पेश करना चाहती है, पूरे विस्तार के साथ व्याख्या करनी पड़ेगी तथा समिति के किसी काम या विवरण के ऊपर होनेवाले वाद-विवाद में उसे प्रवक्ता (Spokesman) का काम करना पड़ेगा। फिर अपनी समिति के विवरण या प्रस्ताव को कौंसिल मे प्रस्तुत करते समय, सभापति जो प्रारंभिक भाषण देता है, उसीके द्वारा साधारण जनता को स्थानीय प्राधिकारियो के कार्यों तथा नीतियो के बारे में आसानी से जानकारी प्राप्त हो जाती है।

यह प्रत्यक्ष है कि कौंसिल के निर्वाचित कार्यकर्त्ताओ या कर्मचारियो मे से समितियो के सभापति वास्तव में बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान रखते हैं (प्रशासकीय दृष्टिकोण से)। फिर भी, उनका काम वास्तव में सम्बन्ध स्थापित करने का है। उनका अपना कानूनी अधिकार नही है, और व्यक्तिगत रूप से जो अधिकार वे काम में लाते हैं, उन्हे वे, मेयर की तरह, प्रधानतया अपने व्यक्तित्व तथा आदर के कारण ही आकर्षित कर पाते हैं। पूरे तौर पर विचार करने से यह

कहा जा सकता है कि इंगलैंड के स्थानीय शासन में समितियों के सभापति के कर्त्तव्य के विकास ने, बहुत अधिक दबाव और परेशानी के समय, इसकी कार्यकुशलता में पर्याप्त अंशदान दिया है, किन्तु कुछ स्थानों में अनौपचारिक तथा गैर-सरकारी ढंग से, सभापति जो वास्तविक शक्ति प्राप्त कर लेता है उसका परिणाम बहुत असंतोष-जनक होता है और सभापति सीजर (Caesar) जैसा बन जाता है। विचार करने से पता चलेगा कि ऐसी स्थिति के विकसित होने से पहले ही उसे अच्छी तरह रोकने के लिए, प्रमुख पदाधिकारियों और सबसे अधिक टाउन क्लर्क की सिर्फ अखंडता (integrity) ही नहीं बल्कि अखंडता और शक्ति ही काम में आ सकती है अर्थात् इन्हीं की अखंडता और शक्ति वैसी स्थिति को आने से रोक सकती है। साधारण रूप से पदाधिकारियों का तथा खास करके टाउन क्लर्क का कौंसिल के प्रति कर्त्तव्य है, जो सभापति या समिति के प्रति कर्त्तव्य का अतिक्रमण (transcends) करता है और अगर वे संतुष्ट हो कि इन दोनों में से कोई अपनी शक्ति का दुरुपयोग कर रहा है तो पदाधिकारियों का कर्त्तव्य है कि उस स्थिति को कौंसिल की जानकारी में ला दें।

कौंसिल की कार्य-पद्धति
(Council Procedures)

अब जिस प्रणाली की रूपरेखा खींची जा रही है, वह कौंसिल की बैठक की कार्य-पद्धति बतलाती है। कौंसिल में होनेवाले अधिक काम समिति के विवरणों तथा सिफारिशों के कारण उत्पन्न होते हैं; और आजकल इस प्रकार उत्पन्न होनेवाले कामों का परिमाण इतना अधिक होता है कि इसके लिए उपाय निकालना पड़ा कि कौंसिल की बैठकों के लिए ऐसी कार्य पद्धति बनायी जाय जो शीघ्रता से कामों का निबटा सके। अब जो प्रणाली अपनाई जा रही है वह यह कि

सम्बधित समितियो के सभापति के द्वारा प्रस्ताव लाये जाने पर तथा उप-सभापति द्वारा उसके अनुमोदन किए जाने के बाद, टाउन क्लर्क प्रत्येक समिति के संक्षिप्त कार्य-विवरण (minutes) तथा सिफारिशों के नाम तथा सख्या को पुकारता है। इस प्रकार प्रत्येक के नाम तथा सख्या पुकारे जाने के बाद, प्रश्न पूछे जा सकते हैं तथा सभापति द्वारा उसका जवाब दिया जाता है, ज्यो-ज्यो प्रत्येक की पुकार होती है, किन्तु वाद विवाद नही होता है। अगर कोई सदस्य किसी बात से सहमत नहीं होता है, तो वह औपचारिक रूप से सिर्फ अपना विरोध पेश कर देता है। अगर कोई औपचारिक आपत्ति (formal objection) भी नही रहती है, तो यह मान लिया जाता है कि वह बात सर्वसम्मत से मान ली गई। जब सभी समितियो की पुकार समाप्त हो जाती है, उसके बाद, और उससे पहले नही, जिन बातों पर विरोध पेश किया गया रहता है, उन्हे वाद-विवाद के लिए रखा जाता है। यह प्रणाली निर्विरोध बातो के सम्बन्ध में कार्य को शीघ्र समाप्त करने में सहायता पहुँचाती है और सिर्फ उन बातो पर जिनमें विरोध पेश किया गया रहता है, वाद-विवाद केन्द्रीभूत रहता है। इसके कारण यह भी पहले ही ज्ञात हो जाता है कि विवादास्पद विषयो को किस सिलसिले से पेश किया जायगा तथा उनका दायरा क्या है। ऐसी प्रणाली के अभाव में, कोई एक विवादास्पद विषय, अगर उसे साधारण तरीके से प्रस्तुत किया जाय, बैठक का पूरा समय ले ले सकता है और बहुत-से निर्विरोध रूप से होनेवाले कार्य दूसरी बैठक या स्थगित बैठक के लिए पड़े हुए रह जायँगे और ऐसा होने से बहुत देर हो जा सकती है। यह प्रणाली इस प्रकार की है कि अगर उचित रूप से स्थायी आदेश द्वारा नियंत्रित हो तो यह वाद विवाद की पद्धति को बहुत स्पष्ट कर देगा।

स्थायी आदेशो में साधारणतया यह निषेध (provision) है कि पूरे कौंसिल की बैठक में किसी विषय पर विचार करने के लिए

पूर्व सूचना दी जा सकती है, किन्तु कई प्रशासकीय नियन्त्रण की अवहेलना की जा सकती है अगर किसी कार्य के लिए समिति के द्वारा साधारणतया अपनायी जानेवाली पद्धति को छोड़कर दूसरी तरीका अपनाया जाय। कुछ कौंसिलों के स्थायी निर्देश में यह व्यवस्था है कि कोई प्रस्ताव लाने के लिए सूचना के स्वीकृत हो जाने पर भी, उस विषय को उससे सम्बन्धित समिति में विचार तथा प्रतिवेदन के लिए भेज दिया जायगा। उनलोगों को जो इस परिस्थिति से अच्छी तरह अवगत नहीं हैं, यह रिवाज अनोखा मालूम पड़ेगा किन्तु यह निस्सन्देह है कि बिना पूरी जानकारी के, शीघ्रता से होनेवाले निर्णयों को यह रोकता है।

पूरे तौर पर विचार करने से यह कहा जा सकता है कि बड़े प्राधिकारियों में "पूरी कौंसिल" ऐसी संस्था बन रहा है जो स्वीकृति प्रदान करता है, मोटा-मोटी नियन्त्रण रखता है तथा नीति के सम्बन्ध में किसी किसी महत्त्वपूर्ण विषयों पर वाद विवाद करता है। सतुलित दृष्टिकोण से विचार करने पर, यह जैसा है वैसा ही होना चाहिए। कौंसिल को जो प्रशासन की किसी छोटी बात पर एक या दो घंटे के लिए वाद-विवाद करता है, और नीति सम्बन्धी प्रमुख बातों को बिना पूरी व्याख्या तथा प्रतिपादन के छोड़ देता है, जन-नायक का काम करते हुए कहा जा सकता है किन्तु उसे अधिक जन-तांत्रिक नहीं कहा जायगा और यह प्रत्यक्ष है कि उसमें प्रशासकीय बुद्धि की कमी होगी। स्थानीय शासन के वास्तविक कार्यक्षेत्र उनकी समितियाँ हैं। यह अफसोस की बात है कि यह व्यवस्था जो प्रशासकीय कारणों से अत्यावश्यक तथा हितकर है, कौंसिल की पूरी बैठक को कभी-कभी, एक बाहरी दर्शक की दिलचस्पी से वंचित कर देती है। अगर समितियों के सभापति अपने प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करते समय, थोड़ा प्रयास करें तो इस स्थिति में सुधार लाया जा सकता है।

कौंसिल की कार्यवाही समिति की कार्यवाही की अपेक्षा अधिक

औपचारिक (formal) होती है और वे साधारणतया, वाद विवाद के नियम द्वारा, जो स्थायी आदेश के भाग हैं नियंत्रित होती हैं। इस प्रकार के नियमो की प्रत्यक्षत और अधिक आवश्यकता होती है जब सभा बडी होती है। वार्षिक बैठक (Annual Meeting) में किए जानेवाले कार्यों को छोड़कर बोरो या काउंटी कौंसिल की बैठक में कोई कार्य नही किया जा सकता है जबतक कि बैठक की सूचना कम-से कम पूरे तीन दिन पहले न दी जाय तथा उसके साथ-ही-साथ कार्य के बारे में स्पष्ट रूप से नही लिख दिया जाय। यह कभी-कभी लोग भूल जाते हैं कि यह नियम सविधि द्वारा निर्धारित (Statutory) तथा आज्ञासूचक (mandatory) है और कौंसिल की स्वीकृति से इसे नही हटाया जा सकता है। और यह आश्चर्य की बात है कि यह नियम डिस्ट्रिक्ट कौंसिल के लिए नही लागू है। यह सम्बन्धित कौंसिल के स्थायी आदेश के ऊपर निर्भर करता है कि यह नियम समितियो के लिए लागू है या नही।

लोकल औथरीटिज ऐडमिशन आफ दी प्रेस टू मीटीम्स ऐक्ट १९४८ (Local Authorities Admission of the Press to Meetings Act 1948) के अनुसार प्रेस को कौंसिल की बैठक में प्रवेश का अधिकार मिला है, किन्तु कौंसिल को अधिकार है कि इस सम्बन्ध में एक विशेष प्रस्ताव ला करके, जन हित के आधार पर, उन्हे बैठक में आने से वंचित कर दे। समितियो की बैठक में प्रेसवालो को आने के लिए इस प्रकार का अधिकार नही दिया गया है, किन्तु स्थानीय प्राधिकारियों को स्वय यह अधिकार है कि प्रेसवालो को वे अपनी समिति के बैठक में बुलावें। बहुत ही कम प्राधिकारी ऐसा करते हैं।

ऐसे अवसर आते हैं, जब पूरा कौंसिल स्वय समिति के रूप में बैठता है, उदाहरण के लिए, जब नीति-सम्बन्धी समस्याएँ इतनी बडी रहती है कि उनका विस्तृत रूप से विचार भी किया जाय तथा ८^

के रूप बैठे हुए पूरे कौंसिल में भी गुप्त रूप से विचार कर लिया जाय, इसके पहले कि वह सरकारी तौर पर सिफारिश के रूप में सूत्र-बद्ध होकर कौंसिल की खुली बैठक में आवें। जब पूरा कौंसिल समिति के रूप में बैठता है, उस वक्त किए गये निर्णय तथा निश्चय को कौंसिल के औपचारिक अधिवेशन में अभिपुष्टि (Confirmation) के लिए रखना पड़ता है। किन्तु यह स्थिति स्थानीय प्राधिकारी को १९४८ ई० के अधिनियम के अनुसार प्रस्ताव लाकर, प्रेस-वालो को औपचारिक बैठको से भी वंचित कर, उनकी अनुपस्थिति में वैध तथा अंतिम निर्णय लेने के अधिकार को नही रोकती। इस प्रकार समिति के रूप में बुलाये गये पूरे कौंसिल की बैठक की स्थिति एक समिति जैसी ही रहेगी और यहाँ तक कि जब, एक औपचारिक बैठक में यह मान लिया जाता है कि किसी प्रस्ताव को "समिति" में भेज दिया जाय और प्रेस को उससे वंचित रखा जाता है, कौंसिल बहुधा अपना खुला अधिवेशन बुलाता है जिसमें समिति रूपी कौंसिल में विचार किए गये विषयो पर अपना निर्णय लेता है तथा उसे अभिलेख (record) के रूप में बना देता है।

संक्षिप्त विवरण तथा प्रतिवेदन
(Minutes and Reports)

समितियाँ अपनी कार्यवाही या सिफारिशों को कौंसिल के समक्ष संक्षिप्त विवरण (Minutes) या प्रतिवेदन (reports) के रूप में पेश करती है, जो छपी हुई रहती है तथा सूचना और कार्य-सूची (agenda) के साथ-साथ या ठीक उसके बाद ही बाँट दिए जाते है। हमलोगो को यहाँ इस प्राविधिक (technical) प्रश्न पर विचार करने की आवश्यकता नही है कि संक्षिप्त विवरण तथा प्रतिवेदन में किसे ...ह दी जाय। जिस किसी भी रूप को अपनाया जाय, इतना ...है कि जिस रूप में समिति कौंसिल के समक्ष अपना विवरण

प्रस्तुत करें, उसे कई उद्देश्य की पूर्ति करनी चाहिए। संक्षिप्त विवरण या प्रतिवेदन समिति के कार्यों या सिफारिशों को ऐसा रूप दे, जो यह निश्चित कर दे कि कौंसिल उसे अच्छी तरह स्पष्ट रूप से समझ रहा है जो उससे कहा जा रहा है या जो सलाह उसे दी जा रही है। इनमें सबंधित विभागों तथा पदाधिकारियों के लिए खूब सावधानी से गठित शब्दों में निर्देश रहने चाहिए; और अन्ततः जहाँ तक कानूनी सीमाओं और प्रशासकीय आवश्यकताओं के अन्तर्गत गुंजाइश है, उसके अन्दर ऐसी जानकारी रहनी चाहिए कि जब कार्यवाही प्रेस के द्वारा प्रकाशित की जायगी तो साधारण जनता, विचार की गई समस्याओं के सम्बन्ध में मोटा-मोटी तौर पर समझने में समर्थ हो सके। इन तीनों प्रकारों के विचारों में सामञ्जस्य स्थापित करना आसान नहीं है। ये टाउन क्लर्क के निर्णय-बुद्धि तथा प्रारूप तैयार करने की कला पर काफी बोझ डालते हैं खासकर जब प्रश्न अपमान लेख (libel) के कानून से सबंधित रहते हैं जिससे स्थानीय प्राधिकारी नहीं मुक्त हैं।

स्थायी आदेश
(Standing Orders)

प्रशासकीय प्रक्रिया (Administrative Process) का जो विवरण पीछे दिया गया है, वह इसकी प्रारंभिक विशेषताओं का सिर्फ एक खाका है। कौंसिल की समितियों, विभागों तथा पदाधिकारी के सम्बन्धों में निकटतम समाधान (adjustment) की आवश्यकता होगी अगर सन्तोषजनक नियन्त्रण, सामञ्जस्य तथा उत्तम रूप से अधिशासी (executive) कार्य करना हमारे उद्देश्य हैं। इसी कारण से, यह अत्यन्त आवश्यक है कि उस प्रणाली को, जिसे एक स्थानीय प्राधिकारी अपनी स्थानीय परिस्थिति और अनुभव के अनुसार उद्विकसित (evolves) करता है, उसे इस प्रकार एक रूप दे देना चाहिए कि

प्रत्येक व्यक्ति उसे जान सके या आसानी से पता लगाने में समर्थ हो सके कि वह क्या है और दैनिक कार्यक्रम तथा व्यवहार में उसके अनुरूप काम करने के लिए क्या करना चाहिए। इस प्रकार का प्रतिरूप (embodiment) बहुत उचित रूप से तथा सुविधा के साथ स्थायी आदेश (standing orders) के रूप में बनाया गया है। यह सोचना बहुत बड़ी गलती है कि ये सिर्फ कौंसिल की बैठकों के वाद-विवाद से सम्बन्धित नियम हैं। इसे कौंसिल की प्रशासकीय व्यवस्था-सम्बन्धी धारा का पूर्ण संग्रह होना चाहिए, इसे सभी प्रशासकीय नियमों का, जो व्यावहारिक रूप में उद्विकसित होते रहते हैं या समय-समय पर प्रस्ताव के रूप में निर्धारित किए जाते हैं, एक सिल-सिलेवार तथा क्रमबद्ध प्रतिरूप होना चाहिए। यह निरर्थक है कि प्रशासकीय पद्धतियों तथा आवश्यकताओं के सम्बन्ध के प्रस्ताव पुराने संक्षिप्त विवरणों तथा छिट-पुट कागजातों के बीच पड़े रहें जहाँ विभागीय अध्यक्ष तथा उनके अधीनस्थ कर्मचारी आसानी से नहीं पहुँच सकें। एक पूर्ण तथा विस्तृत स्थायी आदेशों का समूह, जैसा कि अनभिज्ञ लोग समझते हैं, "पदाधिकारियों की विचारधारा" का एक चिह्न नहीं है, बल्कि अच्छी तरह सोची गई तथा आजमाई गई प्रशासकीय प्रणाली की, जो अच्छी तरह चलायी जा रही है, अभिव्यक्ति है।

किन्तु इस प्रणाली को, जो कितनी ही विस्तृत क्यों न हो, परिवर्तनशील समझना चाहिए। प्रत्येक वर्ष, स्थानीय शासन की एक-न-एक सेवा में पर्याप्त परिवर्तन होता है और इस प्रकार के परिवर्तनों का प्रशासकीय यन्त्रविधि पर प्रभाव पड़ना अवश्यम्भावी है और विशेष रूप से समिति के काम के संगठन पर तथा विभागीय बनावट पर बहुत प्रभाव पड़ता है। समय-समय पर प्रणाली का पुनर्विलोकन होना चाहिए, और चूंकि यह प्रणाली स्थायी आदेशों में निहित है या उसे निहित होना चाहिए, इस प्रकार के पुनर्विलोकन का सर्वोत्तम उपाय यह है कि प्रत्येक वर्ष उसमें संशोधन किया जाना चाहिए और विशेष

रूप से स्थायी समितियों तथा उनके बीच शक्तियों के वितरण के सम्बन्ध की कार्य-पद्धति का वार्षिक पुनर्विलोकन होना चाहिए। योग्य तथा कार्यकुशल स्थानीय प्राधिकारी यही रिवाज कायम किए हुए हैं। कहीं-कहीं पर, प्रवर समिति (Selection Committee) द्वारा जो चुनाव के बाद, आगामी वार्षिक बैठक (Annual Meeting) में समितियों के निर्माण तथा सदस्यों के बारे में अपनी सिफारिश पेश करने के लिए बैठती है, टाउन-क्लर्क के प्रतिवेदन और सिफारिश के बाद स्थायी आदेशों में संशोधन किए जाते हैं। अन्य स्थानों में यह काम "जेनरल परपजेज कमिटी" (General Purposes Committee) द्वारा किया जाता है।

तुलना
(Comparisons)

प्रशासन की नगरपालिका-प्रणाली की अपनी विशेषताएँ तथा गुण हैं। ये इस बात पर निर्भर करते हैं कि प्रशासन स्थानीय होता है जो स्थानीय एजेंसी द्वारा चलाया जाता है और जो स्थानीय उपभोक्ताओं या नागरिकों के लिए स्थायी पर्यवेक्षण तथा नियन्त्रण के अन्तर्गत चलाया जाता है। किन्तु यह समिति संगठन की बदौलत ही है कि ये विशेषताएँ और अधिक रूप में तथा आसानी से प्राप्त की जा सकती हैं। शायद प्रशासन के किसी दूसरे क्षेत्र में यह संभव नहीं कि इस हद तक सरकारी यन्त्र निर्वाचित प्रतिनिधियों के नियन्त्रण में हो या जैसा हम-लोग बतला चुके हैं, उस प्रकार विशेषज्ञ तथा नौसिखुए लोग मिलकर नीति का निर्धारण करते हैं। फिर भी सिर्फ निर्वाचित सदस्यों और पदाधिकारियों के सम्बन्ध के कारण ही नगरपालिका की प्रशासकीय प्रणाली की विशेषताएँ नहीं हैं। इस प्रणाली के कारण यह संभव रहता है कि नगरपालिका यन्त्र तथा जिन उपभोक्ताओं और नागरिकों की यह सेवा करता है उनके बीच निकट तथा हितकर सम्पर्क स्थापित

रहता है । स्थायी समिति एक ऐसी समिति है जिसके पास उन सभी नागरिकों की, जिनकी सेवा की जाती है, प्रत्यक्ष रूप से पहुँच रहती रहती है और यह समिति उनकी शिकायतों, आलोचनाओं तथा सुझावों का संग्रह करती है । समिति-कक्ष एक ऐसा केन्द्र बिन्दु है जहाँ इन्हें पेश किया जा सकता है तथा जिन व्यक्तियों पर, उन सेवाओं को चलाने का उत्तरदायित्व है, उसके साथ बातचीत करके उनकी जाँच की जा सकती है ।

संसदीय क्षेत्र की परिस्थितियाँ निश्चित रूप से भिन्न हैं । सिद्धांतत कार्यपालिका संसद् के प्रति उत्तरदायी है, किन्तु संसद् अपने को, प्रारूप विधान (Draft Legislation) पर विचार करने के उद्देश्य को छोड़कर, स्थायी समिति के रूप में नहीं संगठित करती है तथा संसद् के सदस्य सरकारी कर्मचारियों को तथा उनके कामों को उस प्रकार नहीं जान सकते हैं जिस प्रकार स्थानीय कौंसिल तथा समिति नगरपालिका के विभागों को जानती हैं । वास्तव में सरकारी विभागों का काम इतना अधिक है, उनका कार्य-क्षेत्र इतना अधिक विस्तृत है तथा उनके और निर्वाचित सदस्यों के बीच इतना कम सम्बन्ध है कि संसद् का एक साधारण सदस्य मुश्किल से उनके काम को देख सकता है, उसे अच्छी तरह जानने तथा निर्णय करने की बात दूर रहे । वास्तव में संसदीय प्रश्नों द्वारा एक प्रकार की सुरक्षा है । फिर भी, नगरपालिका की स्थायी समिति द्वारा जो निकट रूप से तथा नियमित रूप से निगरानी रखी जाती है, उसका यह स्थान नहीं ले सकती है । इसके द्वारा (संसदीय प्रश्न) सावधानी बरती जाती है और काम के लिए उत्साह बढ़ाने की अपेक्षा, कभी-कभी अनावश्यक सावधानी की जाती है । जिन अवसरों पर तथा जिस वातावरण में ये पूछे जाते हैं, ये दंड प्रतिबंध (Sanction) का काम करते हैं । सरकारी कर्मचारियों को, नगरपालिका के कर्मचारियों की तरह ऐसा नहीं मिलता है कि निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ बैठकर

मैत्री-भाववाले वातावरण में विचार विमर्श करें या एकान्त में बैठकर अपनी सलाहो की उनपर होनेवाली प्रतिक्रियाओ की जांच करे।

वे सार्वजनिक सेवाएँ जो "सरकारी निगमो" (Public Corporation) या स्वीकृत बोर्ड् स (Boards) द्वारा चलायी जाती हैं और जिनपर निर्वाचित प्रतिनिधियो द्वारा पर्यवेक्षण थोडा या बिलकुल नही रहता है, वे ससदीय प्रश्नो की सुरक्षा से भी बिलकुल मुक्त हैं। उन सबो में, उनके प्रबन्ध के लिए जो यन्त्र-समूह है, वह उस प्रकार का नही है जो उपभोक्ताओ के विचारो तथा हितो को स्पष्टतया व्यक्त कर सके तथा उन्हे प्रबन्धकर्त्ताओ के ऊपर उस प्रकार से प्रकट कर सके जो उतनी आसानी से तथा स्वाभाविक ढग से स्थानीय शासन के क्षेत्र में होता है। खैर, हमलोगो का यहां पर यह काम नही है कि उन उपायो के बारे में विवेचना करें जो सार्वजनिक सेवाओ के इन अन्य पहलुओ में अपनाये जा सकते हैं ताकि सार्वजनिक नियत्रण के प्रति उत्तरदायित्व में वृद्धि हो सके, जो नगरपालिका के क्षेत्र में इतनी आसानी से तथा स्वाभाविक रूप से होता है, किन्तु नगरपालिका के प्रशासन के साथ भी पूर्ण न्याय नहीं होगा अगर उसकी खास-खास विशेषताओ को प्रकट नही किया जाय। वास्तव में प्रत्येक प्रणाली में कुछ त्रुटियाँ रहती हैं; और नगरपालिका-प्रणाली तथा समिति-प्रणाली की त्रुटियाँ, प्रधानतया इसकी विशेषताओ और गुणो से ही सम्बन्धित हैं। उनकी विवेचना हम दसवें अध्याय मे करेंगे।

अध्याय ८

समिति-संगठन
(Committee Organisation)

समिति के भेद
(Kinds of Committees)

समिति अभिन्यास (lay-out) के सिद्धान्तों तथा समिति-संगठन (Committee Organisation) के अन्य पहलुओं पर विचार करने के पहले, हमलोग यह देखें कि समितियाँ कितने विभिन्न प्रकार की हैं।

सबसे पहला अन्तर सविधि द्वारा (Statutory) निर्मित तथा अनुमति द्वारा (Permissive) निर्मित समितियों में है। पहले प्रकार की समितियाँ वे हैं, जिन्हें स्थापित करने के लिए स्थानीय प्राधिकारी सविधि द्वारा बाध्य हैं और दूसरे प्रकार की समितियाँ वे हैं जिन्हें स्थानीय प्राधिकारी अपनी स्वेच्छा से कायम करती है। ऐसा करने के लिए उन्हें एक प्रकार की साधारण शक्ति मिली हुई है जो १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंटऐक्ट (Local Government Act 1933) में निहित है। सविधि द्वारा निर्मित समितियाँ साधारणतया उन अधिनियमों (Acts) के कारण कायम की जाती हैं जो नई सेवाएँ स्थापित करते हैं और जिसके लिए विधान मंडल (Legislature) में समिति के द्वारा प्रशासन समझा और कभी-कभी इस बात की भी आवश्यकता

महसूस की कि जिस प्रकार की समिति कायम हो उसके लिए भी निर्देश कर दिया गया। कुछ हालतो म स्थानीय प्राधिकारी को सिर्फ यह निर्देश कर दिया जाता है कि वह सेवा की समिति द्वारा चलाये और यह समिति पहले से भी विद्यमान हो सकती है और नई भी कायम की जा सकती है। दूसरी हालतो में, स्थानीय प्राधिकारियो को यह निर्देश दिया जाता है कि सिर्फ उसी सेवा के लिए खास करके समिति कायम करें। ऐसी परिस्थितियो मे, कभी-कभी स्थानीय प्राधिकारियो को समिति की रचना के बारे मे भी निर्देशन किया गया है। इस प्रकार, शिक्षा, मातृ-सेवा और शिशुकल्याण-सेवा तथा गृह निर्माण समिति की स्थापना के लिए जो व्यवस्था की गई है, उसके अनुसार यह आवश्यक है कि विशेष "हितो" के प्रतिनिधियो, या विशेष जानकारी या अनुभव वाले व्यक्तियो की विनियुक्ति (Co-option) की जाय या कम-से-कम एक निर्धारित सख्या तक महिला सदस्यो को लिया जाय। इस प्रकार के वर्णन के काम में यह निरर्थक होगा कि सविधि द्वारा निर्मित समितियो की सूची दी जाय या उनमे लागू होनेवाले निर्देशनो का विवरण दिया जाय क्योकि स्थानीय प्राधिकारियो के विभिन्न रूप के अनुसार वे भी विभिन्न प्रकार के होते है। पिछले अध्याय मे इसे स्वीकृत किया गया था कि सविधि द्वारा निर्मित समितियो का क्षेत्र अधिक विस्तृत नही है और उनकी अपेक्षा उन समितियो का क्षेत्र बहुत अधिक विस्तृत है जिन्हे स्थानीय प्राधिकारी अनुमति प्राप्त रहने के कारण कायम करते हैं और जिसम उन्हे स्वतत्रता रहती है कि अपने विशेष कार्य-क्षेत्र के अनुकूल जिस प्रकार का समिति-सगठन वे चाहे कायम कर ले। फिर भी, तो भी यह कहा जा सकता है कि यह अधिक अच्छा होगा अगर सविधि द्वारा निर्मित समितियो के लिए सभी निर्देश उठा दिए जाते या उन्हे एकत्रित कर एक सरल निर्देश का रूप दे दिया जाता कि इतने सदस्य विनियुक्त (Co-opt) किए जायँ और जिस सख्या का निर्धारण मत्री के आदेश द्वारा होता, ऐसी व्यवस्था कर दी जाती।

संसदीय निर्देश में यह प्रवृत्ति रहती है कि वह गतिहीन बन जाय और फलस्वरूप उसमें अनियमितता आ जाती है। जब एक नई सेवा कायम की जाती है तो अक्सरहाँ यह बुद्धिमत्ता की बात हो सकती है कि इसके बारे में विशेष रूप से सावधानी बरती जाय कि उन व्यक्तियों को जिनका इसमें कुछ हित निहित है, इसके प्रशासन में भाग लेना चाहिए, किन्तु इस सम्बन्ध में दिए गए निर्देश कुछ समय के बाद अपनी उपयुक्तता खो बैठते हैं तथा प्राचीन बन जाते हैं। स्थानीय प्राधिकारियों के कार्य के संपूर्ण क्षेत्र में बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार समिति के अभिन्यास (lay-out) में संशोधन करने में, इस प्रकार के निर्देशों के अनुसार काम करने से रुकावट उपेक्षा होती है।

दूसरे प्रकार का अन्तर स्थायी समितियों (Standing Committee) तथा विशेष समितियों (Special Committee) में है। स्थायी समितियाँ वे हैं जिन्हें स्थानीय प्राधिकारी अनिश्चित काल के लिए या प्रत्येक वार्षिक बैठक में नगरपालिका के प्रशासकीय वर्ष की संपूर्ण अवधि में काम करने के लिए नियुक्त करते हैं। साधारणतया स्थायी समितियाँ वे हैं जिन्हें कौंसिल के लगातार होते रहनेवाले कर्तव्यों में से उत्पन्न होने वाले कार्यों को सुपुर्द किया जाता है, उदाहरण के लिए, किसी विशेष सेवा का प्रबन्ध, या लगातार होते रहनेवाले किसी कार्य विशेष को पूरा करना यथा वित्तीय नियन्त्रणों वे स्थायी समितियाँ जो उस निधि के द्वारा, जो कौंसिल के मत द्वारा। उन्हें मिलती है, सेवाओं का प्रबन्ध करती है, सेवा समितियाँ (Service Committee) कहलाती हैं और जो किसी विशेष विभाग का प्रबन्ध करती हैं वे बहुधा विभागीय (Departmental) समितियाँ कहलाती हैं और ये उन सेवाओं से अलग हैं जिनका सिर्फ विभाग या विभागों द्वारा प्रबंध होता है। विशेष समितियाँ वे हैं जो किसी विशेष प्रश्न को हल करने के लिए या किसी अस्थायी आवश्यकता की पूर्ति के लिए, जो सुविधा के साथ स्थायी समिति के रूप में नहीं आ सकती

है, नियुक्त की जाती हैं। उदाहरण के लिए, इस प्रकार के काम ये हो सकते हैं—किसी नई समस्या, एक प्रस्तावित नई सेवा या किसी खास प्रशासकीय प्रश्न के सम्बन्ध में छानबीन करना। फिर भी, समय-समय पर इस प्रकार उत्पन्न होनेवाले कामों के लिए, नियमित रूप से विशेष समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। उदाहरण के लिए, इस प्रकार की समिति प्रवर समिति (Solution Committee) है, जो स्थायी समिति के लिए सदस्यों के नाम का सिफारिश करने के लिए नियुक्त की जाती है तथा बहुधा उन्हें यह काम भी सुपुर्द किया जाता है कि स्थायी आदेशों में तथा स्थायी समिति के विचार के लिए विषयों में संशोधन लावें। इसका एक दूसरा उदाहरण वह समिति है जो कुछ स्थानीय प्राधिकारियों में मेयर को चुनने के लिए नियुक्त की जाती है। अब सभी कोई इस बात को महसूस करने लगे हैं कि चूँकि इस प्रक्रिया में लोगों के व्यक्तित्व के बारे में आवश्यक रूप से विवेचना का प्रश्न आता है, इस-लिए सबसे अच्छा यही है कि एक समिति के माध्यम द्वारा, एक आन्तरिक विवेचना तथा समझौता की प्रक्रिया के बाद किसी के चुनाव के बारे में निष्कर्ष पर पहुँचा जाय। इसकी अपेक्षा कि कौंसिल की खुली बैठक में इस चुनाव पर वाद-विवाद किया जाय, यह अधिक अच्छा है कि उपर्युक्त समिति एक अनौपचारिक बैठक में अपनी सिफा-रिशों को पेश करे। कभी मेयरों का चुनाव वर्ष-प्रतिवर्ष विभिन्न दलों से होता है और यह कौंसिल के विभिन्न दलों की शक्ति के सतुलन पर निर्भर करता है। किन्तु जहाँ यह प्रचलन है भी, वहाँ पर भी साधा-रणतया एक मेयर को चुनने के लिए समिति (Mayoralty Committee) नियुक्त की जाती है। विभिन्न दलों द्वारा मेयर के चुने जाने पर भी, कम-से कम इतनी सुरक्षा अवश्य रहनी चाहिए कि जिस व्यक्ति को वह दल चुनता हो, वह अच्छे चरित्र का हो तथा उसका व्यक्तित्व मान्य हो। किसी भी हालत में, कौंसिल को मेयर

के लिए वेतन निश्चित करना पड़ता है, और इसका निश्चय और अधिक अच्छे ढंग से हो सकता है अगर उपर्युक्त समिति की सिफारिश ली जाय तथा उस वर्ष में, जिसमें यह चुनाव किया जा रहा है, स्थानीय परिस्थितियों पर विचार कर लिया जाय तथा मेयर बननेवाले व्यक्ति से सम्पर्क स्थापित कर प्रस्ताव पेश किया जाय।

समिति-निर्माण के लिए वैकल्पिक सिद्धान्त
(Alternative Principles for Forming Committees)

स्थायी समितियों को कार्य देने के लिए दो तरीके सोचे जा सकते हैं, पहला है कौंसिल के कार्यकलाप के विभिन्न उद्देश्यों के अनुसार और दूसरा है उन कार्यों के भेद के अनुसार जो इसके कार्यकलाप में निहित हैं। पहले तरीके के अनुसार यह प्रचलन है कि कार्यों का वितरण सेवाओं के अनुसार होता है, यथा—स्वास्थ्य (Health), शिक्षा (Education) या जल-पूर्ति (Water supply) तथा प्रत्येक सेवा या सेवाओं के किसी खास समूह के लिए एक एक स्थायी समितियाँ कायम की जाती हैं। दूसरे तरीके के अनुसार समितियों की स्थापना इस प्रकार होगी—कानूनी तथा सचिवालय के कार्य के लिए एक समिति, वित्त-व्यवस्था के लिए एक समितिचिकित्सा सम्बन्धी कार्यों के लिए एक समिति, इंजिनियरिंग के कामों के लिए एक समिति, तथा इसी प्रकार से अन्य समितियाँ।

ऊपर बताये गये दोनों तरीकों में से पहला तरीका ही, इंगलैंड के स्थानीय शासन में पहले अपनाया गया और आजकल भी उसी की प्रधानता है। काउंटी कौंसिल और मेट्रोपोलिटन बौरो को वित्त समिति (Finance Committee) की स्थापना के बारे में निर्देश को छोड़कर, सविधि द्वारा समितियों को स्थापित करने के लिए दिए गए सभी निर्देश किसी खास उद्देश्य या सेवा के लिए स्थापित की ... समितियों के सम्बन्ध में ही निर्देश रहते हैं। वास्तव में,

इसमें आशका की जा सकती है कि इसके विपरीत के सिद्धान्त के अनुसार समिति सगठन का पूरा काम सभव तथा व्यावहारिक हो सकता है या नही साधनो की ओर दृष्टि रखने से उद्देश्य की ओर देखने में रुकावट उत्पन्न होगी। जहाँ तक ज्ञात है, दूसरे सिद्धान्त के अनुसार समिति-कार्य के पूरे सगठन के लिए कभी चेष्टा नही की गई है। इस प्रकार स्थापित की गई समितियाँ लाभदायक होती हैं और वास्तव मे पहले सिद्धान्त पर आधारित अभिन्यास के लिए एक अत्याज्य अनुबन्ध (adjunct) है। वित्त समिति (Finance Committee), स्टाफ समिति (Staff Committee) तथा कार्य समिति (Works Committee) ऐसी समितियाँ हैं जो किए जानेवाले कार्य के अनुसार सगठित की जाती है, और इनमें से पहली दो समितियाँ आजकल इगलैंड के स्थानीय शासन मे बहुत साधारण रूप है और इनके कारणो की विवेचना हम बाद में करेंगे।

तीन प्रकार के विचार है जिन्हे लेखक समझता है कि ध्यान में रखना अत्यन्त आवश्यक है जब किसी स्थानीय प्रधिकारी द्वारा समितियो की स्थापना तथा उनके बीच कार्यों के वितरण के बारे में निश्चय किया जाय। पहली बात तो यह है कि, कौसिल के पूरे कारबार को, जो वास्तविक हो या जिसकी सभावना हो, इस प्रकार वितरित कर दिया जाय कि किसी खास विषय को किस महकमे में रखा जाय उसके सम्बन्ध मे तनिक भी सन्देह नही रहना चाहिए। पिछले अध्याय म रखे गये प्रमेय (proposition) से यह नियम निकलता है कि समितियो के चारो ओर प्रशासकीय प्रक्रिया इस प्रकार केन्द्रीभूत है कि कोई भी कारबार दूसरे किसी माध्यम से नही किया जा सकता है और अगर किया जायगा तो उसमें पर्याप्त हानि की आशका रहेगी अर्थात् बिना पूर्ण विचार के या बिना पर्याप्त आँकडो तथा विवरणो के निर्णय कर लिया जायगा। इसे निश्चित रूप से करने के लिए कि कार्यों का सम्पूर्ण तथा निस्सन्देहात्मक

वितरण हो सके, एक ही रास्ता है कि प्रत्येक समिति के कर्त्तव्यों की एक विस्तृत सूची बना ली जाय और जिसे, वार्षिक बैठक के वक्त इसकी नियुक्ति के समय दे दिया जाय या स्थायी आदेश के रूप में निहित कर दिया जाय, और, दोनों हालतों में, इस सूची को, किसी ऐसी प्रणाली के द्वारा, यथा, वार्षिक संशोधन, जिसके सम्बन्ध में पिछले अध्याय में कहा गया है, आधुनिकतम बनाकर रखा जाय। तौभी, किसी प्रकार के कर्त्तव्यों की सूची को बनाने में अधिक-से अधिक सावधानी बरतने के बावजूद भी, बाद में ऐसी-ऐसी बातें आवश्यक रूप से उत्पन्न हो सकती हैं, जो मौजूदा समिति को सुपुर्द की गई कर्त्तव्यों की सूची में नहीं शामिल रह सकती हैं। इस प्रकार की आकस्मिकता के समय काम करने के लिए कौंसिल को चाहिए कि अलग से एक समिति कायम कर दे जो इस प्रकार के विशेष रूप से नहीं निर्धारित कामों अपने हाथ में ले या इस प्रकार के बचे हुए कामों को विद्यमान समितियों में से किसी को सुपुर्द कर दे। एक साधारण कार्य-समिति (General Parposes Committee) की, जिसमें कौंसिल के सभी सदस्य रहते हैं, नियुक्ति की जाती है। यह समिति भ्रमणशील आयोग (Commission) का काम करती है, जिसमें स्थायी समिति से मुठभेड़ होती हैं, या अन्य समितियों के समक्ष के काम को फिर से नये रूप में रखती है या स्थायी समिति के रूप में कौंसिल (Council-in Committee) का काम करती है तथा नियमित रूप से, उन सभी कुत्सित बातों पर, १९०८ ई० के अधिनियम की धाराओं से बचने के लिए, प्रेस की अनुपस्थिति में विचार करती है। ये सब ऐसे रिवाज हैं जिनकी निन्दा कितने भी अधिक जोरदार शब्दों में की जाय, कम ही होगी, किन्तु ऐसे बचे हुए कामों के लिए, जो किसी खास समिति को नहीं सुपुर्द किए गये हैं, साधारण कार्य-समिति (G[illegible]ral Porposes Committee) की स्थापना प्रशासकीय का परिचायक है। वित्त समिति (Finance Committee)

को ही साधारण कार्य समिति (General Purposes Committee) बना देने की प्रथा के सम्बन्ध में बहुत कुछ कहना है क्योकि उन बातो के साथ, जो आकस्मिक रूप में उत्पन्न हो जाती है, साधारणतया वित्तीय बातें भी सम्बन्धित रहती हैं ।

समितियो के अभिन्यास (lay-out) में ध्यान देने योग्य जो दूसरी बात है वह यह है कि अलग-अलग समितियो के अन्तर्गत कर्त्तव्यो का समूह इस प्रकार बनाया जाय जो स्थानीय प्राधिकारियो के कार्यकलाप की खास-खास शाखाओ के दायरे में पडते हो और उन्हे किसी खास समय में स्थानीय प्राधिकारियो के सदस्यो की स्वतत्र इच्छा पर नही छोड दिया जाय । कुछ महत्त्वपूर्ण सेवाएँ है, जिनके लिए यह प्रत्यक्ष है कि उनमे से प्रत्येक के लिए अलग-अलग एक समिति कायम की जाय, उदाहरण के लिए, शिक्षा (Education), गृह-निर्माण (Housing), जन-स्वास्थ्य (Public Health), स्वच्छता (Sanitation) छोटी-छोटी सेवाएँ भी है, जिनके लिए अलग-अलग समिति कायम करना उचित नही होगा । समितियो के सगठन के बारे में दूसरा सिद्धान्त जो प्रतिपादित किया गया है, वह इन्ही सेवाओ के सम्बन्ध मे बहुत महत्त्वपूर्ण होगा, क्योकि इसका तात्पर्य यह है कि साधारणतया प्रशासकीए आवश्यकताओ को ध्यान मे रखते हुए तथा विशेष रूप से सामजस्य स्थापित रखने के ख्याल से, प्रधान उद्देश्य यह होना चाहिए कि कार्यकलाप के इन छोटे-छोटे क्षेत्रो को, जहाँ तक सभव हो, सर्वोत्तम ढग से मिला दिया जाय । इसमे सन्देह नही कि कुछ ऐसी बातें है जिनमें नगरपालिका-यत्र का समाधान मनुष्य के अनुसार करना होगा; किन्तु प्रशासकीय कार्य-कुशलता खराब समिति सगठन के कारण इतनी बिगड जायगी कि समिति-सगठन एक ऐसा क्षेत्र है जिसमे मनुष्य को यत्र के अनुरूप अपने को बदलना चाहिए । प्रशासकीय दृष्टिकोण से विचार करने पर भी नगरपालिका के कुछ प्रकार के कार्यों का उद्देश्य, हमेशा प्रत्यक्ष

रूप से नहीं मालूम पड़ता है। विनियमन सम्बन्धी (regulative) बहुत प्रकार के काम हैं, जिनका वर्गीकरण करना कठिन है, और जिनका प्रत्यक्ष रूप से, किसी बड़ी सेवा को चलानेवाली समिति या अच्छी तरह निर्मित किसी कार्यसमूह के साथ सबद्धीकरण (affiliations) नहीं हो सकता है। इस प्रकार के कामों को किस प्रकार निबटाया जाय ? लेखक का सुझाव है कि साधारणतया यह और अधिक अच्छा होगा अगर इन कार्यों के लिए अलग-अलग समिति कायम करने की अपेक्षा इन विविध कार्यों को किसी प्रमुख समिति के कर्त्तव्यों की सूची के साथ जोड़ दिया जाय, किन्तु यह विचार वास्तव में तीसरे सिद्धान्त पर निर्भर है, जिसे हमलोग समिति के अभिन्यास के काम में पथ-प्रदर्शन के लिए नीचे प्रस्तुत कर रहे है।

सक्षेप में इसे इस प्रकार कहा जा सकता है कि "जितनी ही कम समितियाँ रहें, उतनी ही अधिक अच्छी बात होगी।" इस प्रकार स्पष्ट रूप में रखने से इस सिद्धान्त के खिलाफ आपत्ति हो सकती है। प्रत्यक्षत यह असभव होगा कि कारबार को इस प्रकार कुछ समितियो के हाथ में केन्द्रीभूत करके दे दिया जाय कि प्रतिदिन सध्या समय छ या सात घटे का अधिवेशन करने की आवश्यकता उन समितियों को पड़े। मानवीय दृष्टिकोण से भी कई विचारों पर ध्यान देना होगा। तोभी, इस सिद्धान्त में, सुधार लाने की दृष्टि से, बहुत गुण है। बहुत-से कौंसिलों में विशेष रूप से उनमें, जो अपने को अधिक प्रजातात्रिक कहलाने में गौरव अनुभव करते है, यह प्रवृत्ति काम कर रही है कि काम अधिक अच्छा होगा अगर कई समितियाँ सगठित की जायँ। सदस्यो के, जो सामान्य जन रहते है, किसी खास विषय पर, विशेष अनुभव या जानकारी को आवश्यकता से अधिक महत्त्व देने के ऊपर इस प्रकार की धारणा निर्भर करती है। यह इस प्रकार की भावना के कारण भी हो सकती है कि प्रत्येक कर्त्तव्य या प्रश्न के लिए जो अस्थायी समय के लिए महत्त्वपूर्ण बन जाता है,

अलग से एक समिति कायम करना उत्साह और दृढ इच्छा का द्योतक है और इसका परिणाम और अधिक अच्छा हो सकता है। इसके सिवाय कि अधिकतम मात्रा में सामजस्य स्थापित होने की सभावना नही रहेगी, आवश्यकता से अधिक समितियो की स्थापना मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से भी खराब है। यह अच्छी तरह देखी हुई बात है कि प्रत्येक समिति में अपनी एक अलग विचार-धारा विकसित करने की प्रवृत्ति होने लगती है। यह स्वत. अच्छी हो सकती है किन्तु इसका एक महत्त्वपूर्ण पहलू यह है कि यह एक गलत प्रकार की स्वतत्रता की भावना ला देती है जो आसानी से दूसरी समितियो के साथ सघर्ष पैदा करती है। अगर प्रत्येक समिति, मौलिक रूप से अलग-अलग प्रकार के कामो में लगी हुई है तो अधिक मात्रा में क्षति नही पहुँच सकती है। अगर ऐसे क्षेत्रो में, जो एक दूसरे से असदृश नही है, बहुत समितियाँ रहती है, तो बहुत अधिक क्षति पहुँच सकती है। इस प्रकार की सभावनाएँ सिर्फ नगरपालिका के प्रशासन या नगरपालिका की समितियो के ही साथ नही है। सांविधानिक तथा प्रशासकीय यत्रविधि के अध्ययन करनेवालो द्वारा यह देखा गया है कि अगर दो समितियाँ साथ-साथ काम करने के लिए नियुक्त की जायें और यहाँ तक कि उनके मौलिक या आधारभूत हितो में कोई अन्तर नही भी हो, तो भी उनमें कुछ सघर्ष होना अवश्यभावी रहता है। इन्ही सब कारणों से प्रशासन के क्षेत्र में इस सिद्धात का पालन करना सर्वोत्तम है, जिसे मध्यकालीन तर्क-शास्त्रियो ने तार्किक विभाजन की प्रक्रिया के लिए अपनाया था। "सार-वस्तु को बहुत अधिक मात्रा में यो ही नही बढने देना चाहिए।"

समितियों की रचना
(Composition of Committees)

समितियो का आकार बहुत अश में स्थानीय प्राधिकारियो की इच्छा पर निर्भर करता है। बहुत अश तक लोग इसे मानते है कि

छोटी समिति सर्वोत्तम ढग से काम करती है, किन्तु काउटी कौंसिल जैसे स्थानीय प्राधिकारियो के मामले में, इस विचार के साथ अन्य भावना भी काम करती हैं और वह यह है कि क्षेत्र के विभिन्न हिस्सो से प्रतिनिधित्व का उचित सतुलन हो। अधिक घने शहरी क्षेत्रो में इस प्रकार की भावना की शायद ही आवश्यकता पडती है। छोटे तथा पुराने बौरो में से कुछ में यह भावना कि समितियाँ इस प्रकार सगठित की जायें कि प्रत्येक वार्ड से एक एक सदस्य लिए जायें, अभी भी काम करती है किन्तु बडे-बडे शहरो में इस सिद्धान्त को शायद ही काम में लाया जाता है। शहर के कौंसिलो में, जो राजनीतिक ढग पर काम करते हैं, समितियों की सदस्यता अक्सरहाँ राजनीतिक आधार पर निर्धारित होती है और प्रवर समिति (Selection Committee) की सिफारिशो को कार्यान्वित रूप दिया जाता है। इस प्रकार के शहरो में, प्रवर समिति स्वय, और बहुधा मेयर के चुनाव के लिए समिति (Mayoralty Committee) भी, प्रत्येक दलो से निर्धारित सख्या में सदस्यों से निर्मित होती हैं। स्थायी समितियो केस भापति के चुनाव में भी दल की महत्ता की बात आ जाती है। कहीं-कहीं पर, प्रमुख दल, सभापति के सभी स्थानो को कभी-कभी ले लेता है; और दूसरी हालतो में, सभापतियो के पदो का वितरण विभिन्न दलों की शक्तियो के आधार पर किया जाता है।

१९३३ ई० के पहले, सविधि द्वारा स्थापित समितियों में से अधिकाश को निर्धारित सख्या में विनियुक्त किए गए (Co opted) सदस्यो को भी शामिल करना पडता था, जो उस सविधि द्वारा बताए गये महकमो से तथा बताए गये तरीके से चुने जाते थे, किन्तु उन्हे विनियुक्त करने (Co-option) की साधारण शक्ति नहीं थी। १९३३ ई० से, एक प्रकार का साधारण निवेश (provision) बना दिया गया है जिसके अनुसार स्थानीय पदाधिकारी, ऐसे व्यक्तियो को जो कौंसिल के सदस्य नही है, वित्त समिति (Finance Committee) को छोड-

कर कौंसिल की सभी समितियो के लिए विनियुक्त कर सकते हैं, और इस प्रकार नियुक्त किए गए व्यक्ति साधारणतया विनियुक्त किए गए सदस्य कहलाते हैं । प्रत्येक समिति के सदस्यो में से दो-तिहाई सदस्यो का, स्थानीय प्राधिकारी का सदस्य होना आवश्यक है, ताकि कौंसिल द्वारा नियन्त्रण के लिए पर्याप्त गुंजाइश रहे, अगर समिति को शक्तियों का प्रत्यायोजन (delegation) भी कर दिया जाय । यह साधारण शक्ति, सविधि द्वारा स्थापित समितियो के सम्बन्ध में की गई व्यवस्था मे कोई बाधा नही पहुंचाती हैं । १९३३ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत जो नई शक्तियाँ दी गई हैं, उनका विस्तृत रूप से नही उपयोग हुआ है, और इसमें तनिक भी सन्देह नही है कि विनियुक्त करने की प्रथा को स्थानीय प्राधिकारी नही पसन्द करते हैं । प्रत्यक्षत इसका उद्देश्य यह था कि ऐसे व्यक्तियो को, जिन्हे विशष ज्ञान या अनुभव हो और जिन्हे कौंसिलर के पूर्ण उत्तरदायित्व लेन के लिए न समय हो न प्रवृत्ति हो, सीमित क्षेत्र मे, विनियुक्त कर उनकी सेवाओ को काम में लाया जाय। एक औसत कौंसिलर की यह धारणा रहती है कि कौंसिल के सदस्यो से यह नही आशा की जाती है कि उनमें विशेष प्रकार की योग्यताएँ हो, कि यह सर्वोत्तम होगा अगर, समिति, वास्तव मे वह जो है उससे अधिक बनाने का ढकोसला नही करे । अर्थात् समिति सामान्य जनो से बनती है और सामान्य जनो से होनेवाले काम ही वह कर सकती है और सामान्य जनो के लिए उन्हे करना विशेष महत्त्व रखता है, और यह कि इन दिनो विशेष ज्ञान या अनुभव का काम उचित व्यक्तियो द्वारा अर्थात् पदाधिकारियो द्वारा किया जाता है । एक प्रकार की यह भावना भी काम करती है कि जिन व्यक्तियो पर सार्वजनिक उत्तर-दायित्व रहता है, उन्हे लोकप्रिय निर्वाचन के द्वारा से गुजरना चाहिए अर्थात् उन्हे निर्वाचित होना चाहिए ।

हमलोगो ने पहले ही एक साधारण नियम के बारे में जानकारी प्राप्त कर ली है कि मेयर अपने कार्यकाल वाले वर्ष में स्थायी समिति

का सभापति नहीं होगा और इस प्रकार के निषेध के जो कारण हैं उन्हें भी हमलोग देख चुके हैं। फिर भी साधारणतया मेयर को समितियों के सदस्य होने की अनुमति रहती है और व्यक्तिगत रूप से उसे उन समितियों का सदस्य नियुक्त किया जाता है, जिन समितियों का सदस्य वह रहता अगर वह मेयर नहीं चुना गया रहता। इसके अतिरिक्त, कई स्थानीय प्राधिकारियों में यह व्यवस्था है कि वह पदेन (ex-officio) प्रत्येक स्थायी समिति का, डिपुटी मेयर के साथ-साथ, अगर उसने उसे नियुक्त किया हो, सदस्य होगा। इसका तात्पर्य यह नहीं है कि मेयर से यह आशा की जाती है कि वह अपने पद के बर्थ में समिति के काम को बढ़ा देगा। वास्तव में, जैसा कि हमलोगों ने पहले ही कहा है, हालत इसके विपरीत है। इस प्रकार की व्यवस्था का उद्देश्य यह है कि उसे समितियों की बैठक में पहुँच हो सके ताकि वह जानकारी प्राप्त कर सके, विचार-विमर्श तथा विचारों का आदान-प्रदान कर सके और ये बातें उसे मेयर की हैसियत से अपने कर्त्तव्य निभाने में सहायता पहुँचायेंगी। मेयर तथा डिपुटी मेयर को अपने पद की हैसियत से सदस्य होने के कारण मत देने का अधिकार रहेगा कि नहीं, यह कौंसिल की स्पष्ट इच्छा पर निर्भर करेगा और जगह-जगह पर प्रथाओं में विभिन्नता है। बहुत से ऐसे शहर हैं जहाँ वित्त समिति (Finance Committee) के सभापति को अपने पद के कारण प्रत्येक स्थायी समिति का सदस्य भी बनाया जाता है ताकि वह प्रारम्भ से ही, उन अधिक महत्त्वपूर्ण योजनाओं को, जो स्थायी समिति से उत्पन्न होती हैं, देखने का मौका मिले तथा खास-खास मौके पर उनकी देख-भाल करें। यह सुझाव नहीं दिया जा रहा है कि वित्तीय नियन्त्रण के लिए यह आवश्यक कदम है, खास करके जबकि इस सम्बन्ध में उचित स्थायी आदेश, उन शर्तों पर जिन्हें बाद में बताया जायगा, लागू हैं, या जबकि बोरो ट्रेजरर (कोषाध्यक्ष) या उसका प्रतिनिधि स्थायी समिति की बैठक में नियमित रूप से उपस्थित रहता है

और यह स्थिति करीब-करीब सभी जगह है। फिर भी यह प्रथा एक लाभदायक पूरक है।

समितियों की शक्तियों का प्रत्यायोजन
(Delegation of Powers to Committees)

कौंसिल अपनी समितियो का उपयोग दो प्रकार से कर सकता है। चाहे तो कौंसिल यह निर्देश दे सकता है कि किसी खास क्षेत्र के सभी कारबार पर पहले समिति द्वारा विचार किया जायगा और तब समिति कौंसिल के समक्ष अपनी सिफारिशें पेश करेगा जिस पर कौंसिल अपना फैसला करेगा कि वह क्या करे, या कौंसिल समिति को यह अधिकार दे कि वह कुछ बातो पर निर्णय ले मानो वह कौंसिल ही हो, और उन निर्णयो को कौंसिल के पास भेजे या नही जैसा कौंसिल द्वारा आदेश दिया गया हो। पिछली हालत में यह कहा जाता है कि कौंसिल अपनी शक्ति का प्रत्यायोजन (delegation) करता है। १९३३ ई० के पहले, अपनी समितियो को शक्ति के प्रत्यायोजन की क्षमता, कौसिलो को कुछ खास या विशेष क्षेत्रा तक ही सीमित थी; किन्तु १९३३ ई० के अधिनियम ने स्थानीय प्राधिकारी को यह अनुमति दे दी कि वे अपनी समितियो को अपनी किसी या सभी शक्तियो तथा कर्त्तव्यो का प्रत्यायोजन कर सकते है, और इस प्रत्यायोजन से सिर्फ दो बात ही सरक्षित रख ली गईं, कर्ज लेने की शक्ति तथा उपशुल्क लगाने की शक्ति। इससे अधिक उदारतापूर्वक शायद ही अनुमति दी जा सकती थी। इसके फलस्वरूप रुपये-पैसे के मामले में, उपशुल्क लगाकर आय प्राप्त करने और पूँजी खर्च करने मे कौंसिल का नियत्रण रहता है, पूँजीगत व्यय के ऊपर भी नियत्रण रहता है जिसके साथ-साथ, ऐसी योजनाओ की जिनका पूँजीकरण होता है, देखभाल भी होती है; अन्यथा समिति को सभी अधिकार मिले हुए रहते है कि वह अन्य सभी प्रकार के कामो की देखभाल,

कौंसिल की बिना पूर्व अनुमति के करे । यह बात कि विधान मंडल (legislature) ने इसे उचित समझा कि इस हद तक प्रत्यायोजन के लिए स्थानीय प्राधिकारियों को अनुमति दी जाय, यह दिखाती है कि स्थानीय प्राधिकारियों को जो काम करने पड़ते हैं, उनकी मात्रा कितनी अधिक है । शक्तियों के प्रत्यायोजन के विषय में बहुत उदारता दिखाई गई है, और इसमें कमी होने से बड़े-बड़े प्राधिकारियों का काम नहीं चल पाता । ऐसा विश्वास किया जाता है कि बड़े-बड़े शहरों में, शक्तियों का प्रत्यायोजन करीब-करीब सांविधि द्वारा निर्धारित सीमा तक किया जाता है, और अधिकांश काउंटी कौंसिलों के बारे में भी यही बात सत्य है । काउंटी में, पूरे कौंसिल की बैठक बहुधा नहीं हो सकती है । और इसे देखना आसान है कि शक्तियों के प्रत्यायोजन का काम पूरी तौर पर होना चाहिए अगर सार्वजनिक कार्य में अनावश्यक रूप से विलम्ब नहीं करना हो जो समितियों के निर्णय की कौंसिल द्वारा अभिपुष्टि के कारण होता है ।

फिर भी यह स्मरण रखना अच्छा है कि प्रत्यायोजन में कई दुर्गुण या हानियाँ भी हैं । यह पूरे कौंसिल में कम चौकस बनने की प्रवृत्ति ला देता है और साधारणतया इसका मतलब होता है कि कौंसिल का एक औसत सदस्य कौंसिल के सम्पूर्ण कार्यकलाप के एक अंश मात्र के ही सम्पर्क में है । वह एक या दो समितियों का सदस्य रहता है और अन्य समितियों के काम के बारे में उसे बहुत कम जानकारी रहती है और उसके लिए उसे नाममात्र का उत्तरदायित्व रहता है । यह कोई आवश्यक नहीं है कि हमेशा ऐसी बात हो क्योंकि पूरे कौंसिल के लिए यह संभव है कि उसे उस समिति के कार्यकलापों का भी, जिसे पूरी मात्रा में प्रत्यायोजन की शक्तियाँ मिली हुई हों, विवरण प्राप्त हो । व्यावहारिक रूप में, कार्य हो जाने के बाद, उसके विवरण शायद ही पूरे रहते हैं । वास्तव में, प्रत्यायोजन के अधिक गुण समाप्त हो जायँगे अगर समिति को, जिसे प्रत्यायोजन की शक्तियाँ को काम में

सौंपना है, प्रत्येक बात पर किए गए निर्णय का प्रतिवेदन करना पड़े। यह सत्य है कि जहां पर बहुत अधिक मात्रा में प्रत्यायोजन है, जैसा कि काउंटी कौंसिल में है, कौंसिल के प्रशासन के बहुत से काम के बारे में कौंसिल के साधारण सदस्य कुछ देख नही पाते तथा जान नही पाते। यही कारण है कि शासन की काउंटी कौंसिल प्रणाली के आलोचक यह दलील पेश करते हैं कि इसमें आवश्यकतावश जो बहुत अधिक प्रत्यायोजन किया गया है, वह इसकी सबसे बड़ी त्रुटि है। चाहे जो भी हो, किसी खास प्राधिकारी द्वारा अपनी समितियों को शक्तियों के प्रत्यायोजन के समय, यह उचित है कि उसके गुणों तथा अवगुणों पर अच्छी तरह विचार कर लिया जाय। मध्यम आकार वाले क्षेत्रों में और ठसाठस भरे हुए शहरी क्षेत्रों में, यहां तक कि बड़े-बड़े शहरों में, जहां कौंसिल की बैठक बहुधा हो सकती है, और जहां इसकी बैठक अक्सरहां सन्ध्या समय सदस्यों की सुविधा को ध्यान में रखकर की जानी है, प्रत्यायोजन को, अनुमति दी गई पूरी हद तक जाने की आवश्यकता नही होती। उदाहरण के लिए, जहां कौंसिल की बैठक माहवारी होती है और समितियों की बैठक का सिलसिला भी माहवारी रूप में चलता रहता है तथा जहां महत्त्वपूर्ण आवश्यक बातों पर विचार करने के लिए खास बैठक का प्रबन्ध आसानी से किया जा सकता है, वहां पर बहुत अधिक विस्तृत क्षेत्र में शक्तियों के प्रत्यायोजन में कोई खास तथ्य नही है; समिति के कार्य किसी भी हालत में कौंसिल के समक्ष आयेंगे ही और उनका निश्चय एक या दो सप्ताह में हो जा सकता है। और अधिक मध्यम तथा उचित आकारवाले शहरों में, शक्तियों का प्रत्यायोजन उन्हीं बातों में किया जाता है जो बातें या तो सिर्फ नित्यक्रम (routine) की तरह होती हैं या जिन्हें कानून के अनुसार बहुत कम समय की सीमा के अन्तर्गत निश्चय करना पड़ता है। यह विशेष रूप से बहुत महत्त्वपूर्ण है कि समिति को प्रत्यायोजित शक्तियों क . रभाषा बहुत स्पष्ट रूप से की जानी चाहिए और इसके कर्तव्यों की सूची में, इसके द्वारा

विचार तथा सिफारिश के कार्यों से इसे अलग रखा जाना चाहिए। यही पर भी स्थानीय प्राधिकारी के प्रशासन का एक पहलू है जिसका वार्षिक संशोधन होना चाहिए।

उप-समिति का स्थान

(The Place of Sub-Committees)

स्थायी समितियों के लिए यह बहुत साधारण रिवाज है कि समय-समय पर वे स्थायी या विशेष समिति नियुक्त करें। अगर ऐसी इच्छा रहती है कि उप-समिति भी प्रत्यायोजित शक्तियों को काम में लावें, तो उप-समिति को भी ये प्रत्यायोजित शक्तियाँ कौंसिल के द्वारा ही मिलती है ताकि किसी प्रकार की कानूनी कठिनाई इस सम्बन्ध में नहीं उपस्थित होने पावे। उप-समितियाँ कायम करने की प्रथा के सम्बन्ध में कुछ निगरानी रखी जानी चाहिए। कुछ समितियों में यह प्रवृत्ति रहती है कि समिति में जब कभी भी छोटी सी-छोटी कठिनाई उपस्थित होती है तो उसके लिए वे उप-समिति नियुक्त करते हैं। दूसरी तरफ कुछ समितियाँ इस प्रकार की हैं, जो नित्यकम के रूप में होनेवाले बहुत से कामों को भी अपने ही हाथों में रखना पसन्द करेंगे, जिन्हें अच्छी तरह उप-समितियों को सुपुर्द कर दिया जा सकता था। इन उप-समितियों में ऐसे सदस्य रहते हैं जो अपने अन्य साथियों की अपेक्षा इस प्रकार के नित्य क्रम के कार्यों में अधिक समय दे सकते हैं तथा दिलचस्पी ले सकते हैं। साधारणतया नित्यक्रम के काम के लिए उप-समितियाँ बहुत उपयोगी होती हैं और नित्यक्रम के काम के लिए एक वर्ष के लिए स्थायी उप समिति को नियुक्त करना अधिक अच्छा होता है। ऐसा करना हरएक दृष्टिकोण से बहुत अच्छा ही नहीं बल्कि सर्वोत्तम होता है। समय-समय पर ऐसी उप समितियों को कायम करने की आवश्यकता होगी जिन्हें कुछ विशेष अनुभव तथा दिलचस्पी हो और जो विशेष महत्व के विषयों पर विचार करेंगी और ऐसी

हाल्त में विशेष उप-समिति का कायम किया जाना उचित होगा। वे विशेष प्रश्न जिन्हें प्रमुख समिति उप-समिति में भेज देना अधिक उपयोगी समझती हैं, साधारणतया ऐसी रहती हैं जिनमें विशेष ज्ञान की अपेक्षा स्थिरता से, अधिक समय देकर सोचने की आवश्यकता पड़ती है, और उनपर, अधिक नियमितता तथा शीघ्रता से स्थायी उप-समिति द्वारा विचार किया जा सकता है और ऐसी हालत में उनकी अवहेलना की भी कम संभावना रहेगी। बड़ी योजनाओं तथा नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण समस्याओं पर प्रमुख समिति में ही अधिक अच्छे तरीके से विवेचना की जा सकती है।

वित्त समिति तथा उसका काम

(The Finance Committee and its work)

इस अध्याय के शेष भाग में, हमलोग उन समितियों के काम के सम्बन्ध में विचार करेंगे, जो दूसरे सिद्धान्त, जिसकी चर्चा हमलोग इस अध्याय के प्रारंभिक भाग में कर चुके हैं अर्थात् जिस प्रकार का काम होगा उसके अनुसार के आधार पर कायम की जाती हैं, और सबसे पहले हमलोग वित्त-समिति (Finance Committee) के काम तथा उससे सम्बन्धित कार्य-पद्धति पर, जो समितियों के कार्य पर तथा, वास्तव में पूरी प्रशासकीय प्रक्रिया के ऊपर वित्तीय नियन्त्रण कायम करती है, विचार करेंगे।

हास्य के रूप में यह कहा जाता है कि अँगरेज बिना समिति की नियुक्त किए कोई काम नहीं कर सकते हैं। स्थानीय शासन के बारे में भी यही सत्य है कि स्थानीय प्राधिकारी, यहाँ तक कि समिति-प्रणाली की त्रुटियों को दूर हटाने के लिए भी समिति नियुक्त करते हैं। सिद्धान्त के रूप में कौंसिल निम्नलिखित सभी बातों के लिए उत्तरदायी है—इसके पूरे काम तथा समितियों के कार्यकलाप का व्यापक जाँच, एक समिति या सेवा का दूसरी समितियों और सेवाओं

की आवश्यकताओं के साथ सतुलन, सपूर्ण क्षेत्र में वर्ष भर में खर्च किए जानेवाले रुपये की रकम का निश्चय करना, उन्हे विभिन्न मदो में आवश्यकतानुसार बाँटना तथा यह देखना कि वर्ष भर के लिए इस प्रकार निर्धारित की गई व्यवस्था का पालन किया जाता है, अर्थात् सक्षेप में हम यो कह सकते है कि आय-व्ययक (budget) स्वीकृत करना तथा यह देखना कि आय-व्ययक में की गई व्यवस्था का बिना कौंसिल की जानकारी के अतिक्रमण नही हो। व्यावहारिक रूप में, पूरी कौंसिल जैसी एक बडी समिति, जो महत्त्वपूर्ण तथा बहुधा नीति तथा सिद्धान्त के विवादास्पद प्रश्नों से एकदम व्यस्त रहती है, मुश्किल से इस प्रकार का व्यापक काम कर सकती है या अपने विभिन्न एजटो के बीच, ऊपर बताए गए उद्देश्यो के अनुसार सामजस्य स्थापित कर सकती है जबतक कि इसके लिए वह विशेष रूप से प्रस्तुत या सज्जित नही हो। वह अस्त्र जिससे कौंसिल अपने को इन कामो को करने के लिए सज्जित करती है, वित्त-समिति है, जिस पर साधारणतया ऐसा सम्बन्धी व्यवस्था कर, रुपए पैसे देने तथा राजस्व सग्रह पर साधारण पर्यवेक्षण का भी भार रहता है।

सिर्फ दो प्रकार के स्थानीय प्राधिकारी है जिनमे सविधि के द्वारा वित्त समिति का नियुक्त होना आवश्यक है अर्थात् काउटी कौंसिल और मेट्रोपोलिटन बोरो। उन क्षेत्रो को छोड़कर जहाँ कौंसिल इतना छोटा है तथा काम इतना सकुचित है कि इसे किसी बात के छूट जाने की तथा सामजस्य स्थापित करने की कठिनाई नहीं उत्पन्न होती, इगलैंड के स्थानीय प्राधिकारियो में करीब-करीब हरएक जगह यह रिवाज है कि वित्त-समिति नियुक्त की जाय।

इस काम के लिए सर्वोत्तम किस प्रकार की समिति होगी, इस सम्बन्ध में अभी भी बहुत विवाद है, क्योंकि इस समिति का काम अन्य समितियो तथा सभी विभागो पर निगरानी रखना तथा उन परिस्थितियो का, जिसमें निर्धारित मूल्य से अधिक खर्च हो सकता है, पहले ही से

विचार करना तथा व्यय के पूरक प्राक्कलन (Supplementary Estimates of Expenditure) पर भी पहले ही से विचार करना है।

कुछ लोगो का ख्याल है कि वित्त-समिति के काम में सुविधा होती है अगर इसकी रचना, अगर सपूर्ण रूप से नही, तो आंशिक रूप से भी स्थायी समितियो के सभापतियो द्वारा होती है। यह नही सुझाव पेश किया जाता है कि वित्त-समिति, समिति के बौरो कोषाध्यक्ष (Borough Treasurer) द्वारा या विभागीय कार्यों द्वारा, जो वित्तीय पुनर्विलोकन की मांग करते है, स्वय जानकारी नही प्राप्त कर सकते है, किन्तु ऐसा सोचा जाता है कि चूंकि निर्वाचित सदस्यो को वित्तीय मामलो में एक विच्छिन्न उत्तरदायित्व लेना आवश्यक है, यह अधिक अच्छा होगा अगर स्थायी समिति के सभापतिगण, अपनी समिति के दृष्टिकोण को व्यक्त करने तथा उनकी व्याख्या करने के लिए हमेशा नियमित रूप से प्राप्य रहे।

इसके विरुद्ध में कुछ लोगो की यह धारणा है कि इस समिति का काम इस प्रकार का है कि इसके लिए विशेष अभिरुचि या योग्यतावाले सदस्य चुने जायं और खास करके, ऐसे सदस्य, जो समितियो के सभापति नही है अधिक आसानी से अपनी स्वतत्र स्थिति कायम रख सकते है और वित्त समितिमें लाये गये प्रश्नो पर तथा कौंसिल मे उसके सम्बन्ध में प्रतिवेदन भेजने में स्वतत्रता से काम ले सकते है। उस समिति, जो स्थायी समितियो के सभ्पतियो द्वारा निर्मित होती है और स्थायी समितियाँ "खर्च करनवाली" समितियाँ है, के साथ इस खतरे के रहने की भी सभावना है कि बचत करने की अपेक्षा, उसमें खर्च करने की ही दिशा मे मोल-जोल या समझौते की बात होगी। इस आशका के अन्तर्गत यह धारणा भी काम कर रही है कि स्थायी समितियो की भावना साधारणतया खर्च करने की ओर होती है क्योकि स्थायी समिति अपनी सेवाओ की कार्यकुशलता तथा पूर्णता

के लिए उत्तरदायी रहते हैं और वे अपने खर्च के प्राक्कलन को उदारतापूर्वक रखेंगे ।

स्थायी समितियों के सभापतियों द्वारा निर्मित वित्त समिति के विरोध में दी गई दलीलें अगर अधिक महत्त्वपूर्ण समझी जायँ, तो हमेशा यह संभव है कि तटस्थ व्यक्तियों को लाकर सभापतियों की शक्तियों को सतुलित कर दिया जाय, और लेखक के विचार में वित्त समिति की सर्वोत्तम रचना वह होगी जो मिश्रित होगी, अगर यह बेढंगे आकार की बहुत बड़ी समिति नहीं बनाते । स्थायी समितियों के सदस्यों की संख्या के बारे में पहले ही जो कहा जा चुका है, वह यहाँ भी बहुत महत्त्वपूर्ण है । अगर सात या आठ से अधिक सदस्य नहीं हों, तब उसी संख्या में तटस्थ व्यक्तियों को सभापतियों के साथ रख दिया जा सकता है और ऐसी हालत में समिति भी बहुत बड़ी नहीं होगी । इसमें कोई सन्देह नहीं कि स्थायी समितियों के सभापतियों को वित्त समिति में रखने से बहुत अधिक लाभ हैं । और यह लाभ और अधिक होगा अगर यह समिति "साधारण कार्य समिति" (General Purposes Committee) के रूप में भी, जिस प्रकार से हमलोग पहले बतला चुके हैं, काम कर रही है ।

आय-व्ययक सम्बन्धी कार्य-पद्धति (Budgetary Procedure)—वह माध्यम जिसके द्वारा कौंसिल, अपनी वित्त समिति की सहायता से, सेवाओं का खर्च चलाता है तथा उन पर किए गए खर्चों का नियंत्रण करता है, वार्षिक आय-व्यय (Annual Budget) है । इस प्रकार का कोई प्रलेख (document) नहीं है जिसे इस नाम से पुकारा जा सकता है और यह शब्द उसी मोटामोटी अर्थ में प्रयुक्त होता है जिसमें यह संसदीय क्षेत्रों में प्रयुक्त किया जाता है और इससे तीन प्रकार की प्रक्रिया का बोध होता है जिनके नाम ये हैं—कौन से कर (अर्थात् उप-शुल्क) लगाये जाएँ उसके निर्णय के आधार के लिए आय-व्यय का वार्षिक प्राक्कलन (Annual Estimates of In-

come and Expenditure) प्रस्तुत करना, उप-शुल्क लगाना; तथा खर्च के विभिन्न मदो मे उप-शुल्क द्वारा प्राप्त राजस्व का बँटवारा। फिर भी स्थानीय शासन में, तीसरी प्रक्रिया मे, ससदीय क्षेत्र की तरह, खर्च के विभिन्न मदो के लिए सविधानिक ढग से अलग विनियोग (appropriation) की जरूरत नही होती हैं। उप-शुल्क जब निर्धारित किए जाते हैं, उस समय अतिम रूप से निर्धारित प्राक्कलन (Estimates) ही विनियोग का काम करते हैं जिसके अनुसार सभी स्थायी समितियाँ काम करती हैं। इसका तात्पर्य यह हैं कि प्राक्कलन उपयुक्त तथा प्रभावी शीर्षको तथा उपशीर्षको के अन्तर्गत प्रस्तुत किया जाना चाहिए। आय-व्ययक सम्बधी प्रक्रिया पूर्ण "वित्तीय नियत्रण" की व्यवस्था नही करती है, जैसी कि अब प्रगतिशील स्थानीय प्राधिकारियो द्वारा की जा रही हैं। यह आवश्यक न्यूनतम सीमा है, तथा सविधि द्वारा निर्धारित प्रक्रिया है, प्राक्कलनो का प्रस्तुत किया जाना अनिवार्य है तथा सविधि ये निर्देश करते हैं कि प्राक्कलनो को ध्यान में रखकर ही उप-शुल्क लगाये जायें।

स्थानीय प्राधिकारियो का वित्तीय वर्ष पहली अप्रिल से प्रारभ होता है और जैसा कि हमलोग समझ सकते हैं, आय-व्ययक सम्बन्धी प्रक्रिया का बहुत पहले ही प्रारम्भ होना आवश्यक हैं। विभागीय स्तर पर, प्रत्येक विभाग के अधिशासी (executive) अध्यक्ष के द्वारा प्राक्कलन (estimates) के प्रारूप (draft) की तैयारी के साथ यह प्रारम्भ होती हैं। यह बात, कि बाद में चलकर, बौरो कोषाध्यक्ष (Borough Treasurer), वित्त समिति के पदाधिकारी की हैसियत से वित्त समिति के समक्ष प्राक्कल्न पर अपने स्वतत्र विचार प्रस्तुत करेगा, कोषाध्यक्ष और अधिशासी के बीच विभागीय स्तर पर प्रारूप तैयार होने के समय—खासकर वस्तुस्थिति तथा हिसाब-किताब के प्रश्न पर, निकट सम्पर्क स्थापित होने से नही रोकती हैं। इस प्रकार विभागीय अध्यक्ष द्वारा प्रस्तुत किए गये प्रारूप को सम्बन्धित स्थायी समिति

के पास भेजा जाता है और वह समिति उसके प्रत्येक बातों का सूक्ष्म परीक्षण करती है। उसके बाद अब यह स्थायी समिति का काम है कि उसे स्वीकृत कर ले, या उसमें हेर फेर करे या संशोधन करे और तब उसे वित्त समिति के समक्ष पेश करे। तब वित्त समिति, साधारणतया एक विशेष बैठक के रूप में बैठती है और सभी स्थायी समितियों के प्राक्कलनों की जाँच करती है। इस अवस्था में आने पर, उनके सामने कोषाध्यक्ष का निम्नलिखित बातों पर प्रतिवेदन रहता है या रहना चाहिए —उप-शुल्क लगने योग्य मूल्य का स्तर, जो अगले वर्ष के लिए आशा की जा सकती है, वे सभी सम्बन्धित बातें जो वित्त समिति को समितियों की आवश्यकताओं तथा प्रस्तावों तथा स्थानीय प्राधिकारियों की वित्तीय स्थिति के सम्बन्ध में व्यापक ज्ञान प्राप्त करने में सहायता पहुँचायेगी। इसके बाद वित्त समिति को यह निर्णय करना पड़ेगा कि प्राक्कलन को स्वीकृत किया जाय या नहीं, अगर नहीं, तो उसमें क्या संशोधन लाये जायँ, तथा प्राक्कलन के सम्बन्ध में लिए गए निर्णय के अनुसार, उप-शुल्क लगाने के लिए सिफारिशों को उसे किसी समय कौंसिल के समक्ष पेश करना पड़ेगा।

इस स्थिति में यह संभव है कि कार्य पद्धति में विभिन्नता हो, और वास्तव में एक से दूसरे स्थानीय प्राधिकारियों में इस कार्य-पद्धति में अन्तर है। कहीं-कहीं पर, अपनी सिफारिशों का प्रतिवेदन कौंसिल में भेजने के पहले, वित्त समिति, अगर प्राक्कलनों को नहीं स्वीकृत करती है तो उन्हें स्थायी समितियों के पास वापस कर देती है और उन संशोधनों को बतला देती है जिन्हें वह आवश्यक समझती है। अन्य स्थानों में, स्थायी समिति के सभापति, वित्त समिति के समक्ष उपस्थित होते हैं और पारस्परिक समझौते के अनुसार यह समझा जाता है कि उन्हें अपनी समिति के बदले में वित्त समिति के साथ बात तय करने का अधिकार मिला हुआ है। फिर कुछ स्थानों में, प्राक्कलनों को, जैसे वे स्थायी समितियों द्वारा भेजे गये थे, उसी रूप में पेश किया जाता

हैं, किन्तु उसके साथ-साथ संशोधन के लिए वित्त समिति के प्रस्ताव सम्बन्धी बताई गई, बातें भी अलग से रहती हैं, तथा अन्य स्थानों में कौंसिल में बांटे गए प्राक्कलन, सिर्फ उसी प्राक्कलन को दिखाते हैं जो वित्त समिति द्वारा संशोधित तथा स्वीकृत हुए।

स्थानीय प्राधिकारियों को उप-शुल्क से चलनेवाले व्यय के सम्बन्ध में बहुत अधिक स्वतंत्रता है और उसी के अनुरूप उप-शुल्क लगाने के समय ध्यान में रखने लायक विचारों के सम्बन्ध में सविधि द्वारा बहुत मोटा-मोटी रूप में निर्देश दिए गए हैं। तोभी यह ध्यान रखना महत्त्व-पूर्ण है कि इस प्रकार के कुछ निर्देश मौजूद हैं। उस अवधि के लिए अनुमित खर्च, किसी प्राधिकारी को, जो उपशुल्क लगानेवाले प्राधिकारी से ही अपनी आवश्यकता की पूर्ति करते हैं, आवश्यकता तथा उप-शुल्क कोष में किसी प्रकार की कमी की पूर्ति उप शुल्क द्वारा ही की जाती है। प्राक्कलन में, कानूनी दृष्टि से किसी साधारण सरक्षित कोष (reserve fund) के लिए निर्देश नहीं है, किन्तु इस प्रकार का निर्देश है निम्नलिखित कामों के लिए अतिरिक्त रकम, जो प्राधिकारी की राय में उपयुक्त हो, प्राक्कलन में शामिल कर लिए जायँ—(१) उप-शुल्क की अवधि में आकस्मिक खर्च के लिए, और (२) आगामी उप-शुल्क प्राप्त होने के पहले जो खर्च किए जाने हैं, उनकी पूर्ति के लिए पीछे बताई गई रकम का जिसे "काम चलाऊ निधि" कहा जाता है, उपयोग साधारणतया उस कमी-बेशी के समाधान के लिए किया जाता है जो उस हालत में उत्पन्न होती है जब उप-शुल्क प्राक्कलन की ठीक रकम पर लगाये जाते हैं किंतु यह उचित नहीं है कि इस निधि से उपशुल्क की सहायता में बहुत अधिक रकम ली जाय। यह काम चलाऊ कोष आकस्मिक खर्चों के काम में लाया जा सकता है और अगर इसे सन्तोषजनक स्तर पर कायम रखा जाय तो आकस्मिक निधि के लिए कोई खास अधिक रकम रखने की आवश्यकता नहीं पड़ेगी।

साधारणतया मार्च महीने की बैठक में, कौंसिल द्वारा वार्षिक आय-व्ययक (Annual Budget) के सम्बन्ध में निर्णय किए जाते हैं। कौंसिल में उप-शुल्क के निर्धारण के लिए किसी विशेष पद्धति की आवश्यकता नहीं होती है। कानूनी अर्थ में, उपशुल्क कौंसिल के प्रस्ताव द्वारा निर्धारित होते हैं, ताकि कौंसिल की फिर होनेवाली आगामी बैठक पर इस पर पुनर्विचार सम्भव नहीं है, यद्यपि स्थानीय प्राधिकारी को पूर्ण अधिकार है कि, पहले लगाये गये उपशुल्क के चालू रहने की अवधि में भी कोई पूरक उपशुल्क (Supplementary Rate) लगावे। उपशुल्क निर्धारण करने की कार्यपद्धति में, पहले उपशुल्क निर्धारण पद्धति का गार्जियन्स तथा जस्टिसेज (Guardians and the Justices) के साथ सम्बन्धित रहने से जटिलता उत्पन्न होती थी, किन्तु, उस प्राचीन पद्धति को अब समाप्त कर दिया गया है और इस सम्बन्ध में अब जो कुछ करने की आवश्यकता है वह यह है कि कौंसिल द्वारा उपशुल्क निर्धारण के बाद, जैसा कि सविधि के अनुसार आवश्यक है, उपशुल्क को प्रकाशित कर दिया जाय।

वित्तीय नियन्त्रण (Financial Control) —सविधि द्वारा बताए गए रास्ते पर, वार्षिक आय-व्ययक (Annual Budget) स्वयं वित्तीय नियन्त्रण का माध्यम है। बढ़ती हुई जटिलता तथा कार-बार के वृहत् परिमाण के कारण यह आवश्यक न्यूनतम हद है; और अधिकांश स्थानीय प्राधिकारियों ने इसे आवश्यक या वाञ्छनीय समझा है कि स्थानीय प्राधिकारियों के खर्च तथा उनकी वित्तीय स्थिति में अधिक निकट सम्बन्ध निश्चित रूप से स्थापित करने के लिए तथा आय-व्ययक द्वारा किए गए वितरणों के अनुसार ही खर्च के नियम के पालन के लिए और अधिक उपाय करने की जरूरत है। वास्तव में, ये ही सब उपाय हैं जो स्थानीय शासन से सम्बन्धित क्षेत्रों में "वित्तीय नियन्त्रण" कहलाते हैं और इससे स्वयं आय-व्ययक सम्बन्धी प्रक्रिया से नहीं तात्पर्य रहता है। साधारणतया उन्हें काम में लाया जाता है या उन्हें काम में

लाया जाना चाहिए, अगर उन्ही काफी सावधानी से बनाये गए वित्तीय स्थायी आदेशो के साथ-साथ वास्तव में प्रभावी होना है।

वित्तीय स्थायी आदेश (Financial Standing Orders) आवश्यकतावश जटिल हैं और यहाँ पर उनके विस्तृत विवरण देने की आवश्यकता नही है। फिर भी, उनके प्रमुख उद्देश्य को बहुत संक्षिप्त में तथा सरल रूप में कहा जा सकता है। इसका प्रधान उद्देश्य यह देखना है कि आय-व्यय द्वारा विभिन्न मदो में दी गई रकम से अधिक खर्च नही होने पावे; जैसा कि बडी सख्या मे आसानी से हो सकता है जबतक कि काम और खर्च की प्रगति के ऊपर संपूर्ण वित्तीय वर्ष भर एकदम नियमित रूप से हमेशा निगरानी नही रखी जाय। वास्तव में, निर्धारित सीमा से अधिक खर्च के सम्बन्ध में एकदम से गारण्टी नहीं दी जा सकती। वित्तीय स्थायी आदेशोका उद्देश्य यह है कि इस प्रकार अधिक होनेवाले खर्च का उत्तरदायित्व निश्चित किया जा सके तथा इसके बहुत आगे बढ जाने के पहले ही इसका पता लग जा सके—संक्षेप में हम यो कह सकते है कि इसका उद्देश्य निर्धारित सीमा से अधिक खर्च को उसी प्रकार रोकना है जिस प्रकार पुलिस का उद्देश्य अपराध (Crime) को रोकना है। इसलिए किसी काम को करने के लिए या किसी वस्तु को खरीदने के लिए प्रस्ताव देते समय, विभागीय अध्यक्षो पर यह उत्तरदायित्व रहता है कि वे इसका उल्लेख करें कि उपर्युक्त खर्च प्राक्कलन (Estimates) में शामिल है या नहीं। कुछ प्राधिकारी इससे भी आगे बढते हैं और यह चाहते है कि ऐसे प्रस्ताव भी दिए जायें, जिनके बारे मे प्राक्कलन प्रस्तुत करते समय नहीं सोचा गया था, यद्यपि उनके लिए प्राक्कलन में खर्च का एक साधारण मद है जिसमें उनको शामिल किया जा सकता है। समितियो का भी यह कर्तव्य है कि प्राक्कलन से अधिक खर्च जानबूझकर तबतक नहीं करें जबतक उन्हे वित्तीय समिति की पूरक प्राक्कलन के सम्बन्ध में स्वीकृति नहीं मिल जाय। बौरो कोषाध्यक्ष (Borough

Treasurer) को यह निर्देश रहता है कि वह खर्च की प्रगति के बारे में, प्राक्कलन के साथ तथा पिछले वर्ष के खर्च की तुलना के साथ नियतकालिक प्रतिवेदन (report) पेश करे। इन नियंत्रणों के प्रभावी (Effective) होने के लिए यह देखना भी आवश्यक है कि वित्तीय स्थायी आदेश की किसी बात की अवहेलना की सूचना तुरन्त वित्त समिति को मिल जानी चाहिए। इस प्रकार वित्त समिति नियमित रूप से लगातार पर्यवेक्षण करने में समर्थ होती है तथा समय-समय पर कौंसिल में अपना प्रतिवेदन पेश करती है।

अगर उचित रूप से काम में लायी जाय, तो यह प्रणाली बहुत प्रभावी हो सकती है। निर्धारित सीमा से अधिक, प्रचुर मात्रा में खर्च करने के लिए बहुत कम बहाना मिल सकता है और व्यवहार में उसके लिए बहुत कम गुंजाइश रह जायगी। वास्तव में कुछ प्राधिकारियों में, इस प्रणाली को अंतिम हद तक पहुंचाने की प्रवृत्ति कायम हो रही है तथा बहुत छोटे तथा पहले से नहीं अनुमान किए गये उचित खर्च की मद की स्वीकृति प्राप्त करने की कार्य-पद्धति बहुत बेढंगी तथा टेढ़ी है। तो भी यह प्रणाली, दृढ़ होने पर भी, प्रशंसनीय है और इसकी प्रमुख बातें बड़े व्यावसायिक कारबार की तरह ही है तथा किसी औसत व्यावसायिक कारबार में जो नियंत्रण के लिए नीति अपनाई जाती है, उससे बहुत आगे बढ़ी हुई है।

अभी तक हमने राजस्व सम्बन्धी खर्च के बारे में बतलाया है, और अब यह बतलाना बाकी है कि वित्तीय स्थायी आदेश पूंजीगत व्यय (Capital expenditure) पर भी नियंत्रण रखते हैं। वे सभी योजनाएँ, जिनमें कर्ज लेने की बात रहती है, वित्त समिति में भेज दी जाती हैं ताकि वे कौंसिल को, स्थानीय प्राधिकारी के पहले से आते हुए उत्तरदायित्व की तुलना के साथ योजना के वित्तीय पहलू के सम्बन्ध में सलाह दे सकें। कुछ स्थानीय प्राधिकारियों ने ऐसी व्यवस्था की है कि उस बैठक के बाद जिसमें सम्बन्धित, स्थायी समिति ने बड़ी

योजना के बारे में प्रस्ताव पश किया हूं । कौंसिल की दूसरी बैठक तक बड़ी योजना को विचार के लिए स्थगित रखा जाय। यह भी रिवाज है कि वित्तीय समिति की स्वीकृति लेकर, संरक्षित या नवीनी-करण कोष से खर्च किए जायें।

स्टाफ समिति

(The Staff Committee)

स्टाफ समिति, स्थानीय प्राधिकारी अपनी इच्छा से कायम (सविधि द्वारा नहीं) समिति है और समिति के अभिन्यास (lay-out) में बहुत हाल का एक अभिनव परिवर्त्तन है। स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की भर्त्ती, प्रशिक्षण तथा योग्यता के लिए नियुक्त हैडो डिपार्टमेंटल कमिटी (Hadow Departmental Committee) ने, जिसने अपना प्रतिवेदन १९३४ ई० में दिया, स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा ऐसी समितियों के कायम की जाने के सम्बन्ध में सिफारिश की और स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा इस सम्बन्ध में बहुत अधिक मात्रा में काम किए गए हैं। १९३४ ई० के पहले भी, बड़े बड़े प्राधिकारी इस प्रकार की समितियाँ कायम करने लगे थे और उसके लिए भी वही कारण थे जो विकास की इस प्रारम्भिक अवस्था में वित्त समिति की नियुक्ति के कारण थे। स्थानीय प्राधिकारियों के कार्यों की बढ़ती हुई विभिन्नता ने विभिन्न प्रकार के कर्मचारीवृन्द को एकत्रित कर दिया है और जिनके ऊपर पूरी कौंसिल के लिए पर्याप्त देखभाल करना आसान नहीं है। मनोवैज्ञानिक कारणों से, कर्मचारीवृन्द के प्रबन्ध में तथा प्राधिकारियों के कार्य की विभिन्न शाखाओं में श्रेणी के निर्धारण में सावधानी से समन्वय (Co-ordination) स्थापित करने की आवश्यकता है, और एकमात्र यह विचार भी नियमित रूप से ध्यान देने तथा सूक्ष्म परीक्षण के महत्त्व को बतलाता है जो एक अलग समिति द्वारा किया जा सकता है। फिर, स्थानीय शासन सेवाओं के लिए सामूहिक

पैमाने पर मोल-तोल करने की प्रणाली के विकास के पहले जिसका वर्णन अगले अध्याय में दिया गया है, बड़े-बड़े स्थानीय प्राधिकारी क्रम-स्थापन या ग्रेडिंग की योजना को अपना रहे थे और बहुत-सी स्थायी समितियों के लिए, जो एक विशेष सेवा का नियंत्रण करती थीं, इस प्रकार की योजना को काम में लाना कठिन हो रहा था और उसमें एक विभाग तथा दूसरे विभाग के बीच अनियमितता तथा असामंजस्य पैदा हो जाने की महान् आशंका थी। यहाँ तक कि आजकल भी जब कि सेवाओं की स्थिति का साधारण ढाँचा, ह्विटले (Whitley) प्रणाली के अनुसार राष्ट्रीय एकरूपता के आधार पर निर्धारित होता है, कर्मचारियों तथा कर्मचारीवृन्द के प्रबन्ध के सम्बन्ध में जो काम की मात्रा किसी स्थानीय प्राधिकारी के हिस्से में पड़ती है वह बहुत अधिक है और अगर पहले से अधिक नहीं, तो उतना समन्वय कायम रखने की आवश्यकता अभी भी है।

तो भी, प्रत्येक जगह स्टाफ समिति की स्थापना का यह मतलब नहीं हुआ है कि स्टाफ के वेतन, बहाली तथा योग्यता-सम्बन्धी सभी प्रश्न उसके हाथ में केन्द्रीभूत कर दिए गए हैं। कुछ कौंसिलों का यह विचार है कि इस प्रकार का केन्द्रण (Concentration) न आवश्यक है और न वांछनीय ही है। स्टाफ समिति कायम होने के बहुत पहले से स्थायी समितियाँ जो खास सेवाओं का नियंत्रण करती थीं, इस अर्थ में 'नियुक्ति करनेवाली समितियाँ" भी थीं कि जो विभाग उस सेवा का कार्य चलाता था, उसके लिए कर्मचारियों की नियुक्ति तथा प्रबन्ध का काम वे करते थे, यद्यपि एक प्रामाणिक योजना मौजूद थी जो नियम से सभी कर्मचारियों के लिए लागू थी। यह दलील पेश की गई है कि ये समितियाँ, जिनका काम सेवाओं को चलाना है, और जो इस काम को उसके लिए नियुक्त कर्मचारियों के द्वारा करती हैं, उन कर्मचारियों के सम्बन्ध में, स्टाफ समिति की अपेक्षा, जिसे सेवा का कोई उत्तरदायित्व नहीं है, अधिक निकट तथा

घनिष्ठ रूप से जानकारी रख सकती है । इसके अनुसार, कुछ स्थानों में, स्टाफ समिति को इन कामों के लिए छोड दिया जाता है --वेतन, सेवा की शर्तें तथा श्रेणी-विभाजन आदि के सम्बन्ध में साधारण योजना को लागू करना, स्थायी समिति की सिफारिश के अनुसार, प्रत्येक विभाग की स्थापना की स्वीकृत देना, तथा स्थायी समिति के श्रेणी के पुनर्विभाजन तथा नये पदो के सम्बन्ध में प्रस्ताव पर विचार करना; जब कि स्थायी समिति के हाथ नियुक्ति का काम दे दिया जाता है तथा वह पदोन्नति (promotion) और श्रेणी के पुनर्विभाजन के लिए सिफारिश करती है जिसका सूक्ष्म परीक्षण (scrutiny) स्टाफ समिति द्वारा होता है ।

बिना विशेष विवरण दिए हुए, यह कहा जा सकता है कि जहाँ पर कार्य इस प्रकार से बाँटे हुए है, वहाँ शायद शायद ही सन्तोषजनक परिणाम निकलता है । कार्यों के बीच विभाजन-रेखा निश्चित रूप से कायम करना कठिन है क्योकि कर्मचारियो के सम्बन्ध में स्थितियां तथा शर्तें बराबर बदलती रहती हैं, और यहाँ तक कि यह विभाजन बिल्कुल ठीक या स्थायी हो, तो भी विचारो और विवरणो को एक समिति से दूसरी समिति में बहुत समय लगेगा और यह प्रक्रिया सुविधाजनक नही होगी । शायद एक कार्य है जिसे स्थायी समिति को सुपुर्द करना सर्वोत्तम होगा और जो है, स्टाफ समिति द्वारा शर्तें निर्धारित हो जाने पर, ऐसे पदाधिकारियो की नियुक्ति, जो पूर्णतया या प्रधानतया स्थायी समिति के अधीन काम करते है । इसके अलावे, कर्मचारीवृन्द के वेतन, भत्ते, सेवा की शर्तों, बहाली, प्रशिक्षण (training) तथा योग्यता के सम्बन्ध में सभी कामो को स्टाफ समिति के हाथो में सुपुर्द करने से बहुत अधिक मात्रा मे प्रशासकीय लाभ है । वित्त समिति के मामले से भी अधिक, यहाँ इस बात की आवश्यकता है कि स्टाफ समिति में स्थायी समिति का समापति भी शामिल रहे । जो कुछ पिछले अध्याय में कहा गया है, उससे

प्रत्यक्ष है कि उन्होंने विभाग के कर्मचारियों के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त की होगी। यहां पर भी, जैसा कि वित्त समिति में होता है, संतुलन को ठीक रखने के लिए, कुछ तटस्थ सदस्यों को रखना महत्त्वपूर्ण है अगर ऐसा करने से सदस्यों की संख्या बहुत अधिक नहीं हो जाय।

कार्य समिति

(The Works Committee)

कार्य-समिति का कायम किया जाना और अधिक विवादास्पद विषय है। साधारणतया, वे विभाग जो मजदूरों या ठीके के द्वारा कार्य करते हैं और वह चाहे कोई विशेष कार्य विभाग (Works Department) हो या स्थानीय प्राधिकारी का कोई प्रमुख विभाग हो, जैसे बौरो इंजीनियर का विभाग, उन सेवाओं का प्रशासन करते हैं जो प्रत्यक्ष रूप से जनता की सेवा करती हैं और जो सिर्फ अन्य विभागों को मंत्रणा देने का ही काम नहीं करता है, बल्कि विशेष स्थायी समितियों के जो सम्बन्धित सेवाओं का शासन करती हैं आदेश के अनुसार अपने उत्तरदायित्व को निभाता है। इस प्रकार बौरो का अभियंता (Borough Engineer) स्वास्थ्य समिति (Health Committee) से निर्देश लेगा, अगर यह काम भूगर्भमलवाहिनी व्यवस्था का है, और वह उच्च पथ समिति (Higheways Committee) से निर्देश प्राप्त करेगा अगर वह काम सड़क आदि से सम्बन्ध रखता है, और स्थायी समितियों से यह आशा की जा सकती है कि वे इन कामों में दिलचस्पी लेंगी तथा इससे उनके अपने प्रशासनीय उद्देश्य की पूर्ति होगी। इसलिए यह सन्देहास्पद है कि कोई यह कह सकता है कि कार्य-समिति एक अत्याज्य आवश्यकता है।

फिर भी, यह दलील पेश की जाती है कि कार्यों को चलाना, तथा विशेष रूप से ठीकों का प्रबन्ध करना तथा कुछ उन कठिन प्रश्नों पर

विचार करना, जो समय-समय पर ठीके को काम में लाने में उत्पन्न होते हैं, का काम अधिक अच्छे तरीके से एक समिति के द्वारा होगा जो विभिन्न क्षेत्रों में प्राप्त अनुभव में एक पारस्परिक सम्बन्ध कायम करके, इन प्रश्नों के सम्बन्ध में पूर्ण अनुभव से काम ले सकते हैं। इसके अलावे यह भी दलील दी जाती है कि यह और अधिक फायदे की बात होगी अगर सेवाओं के ऊपर शासन करने-वाली समितियाँ, उन कष्ट तथा कठिनाइयों से मुक्त कर दिए जायँ जो उन्हें उन कार्यों को, जो समय-समय पर आते हैं, हाथ में लेने से पर्यवेक्षण करने में उन्हें होती हैं, क्योंकि ये सब उद्देश्य प्राप्ति के लिए साधन हैं और उद्देश्य से ही उनका प्रधानतया सम्बन्ध है अर्थात् जनता की वे जो सेवाएँ करती हैं, और स्थायी समितियों के लिए यह लाभ और सहायता की बात होगी अगर उन्हें इन उद्देश्यों की पूर्त्ति के लिए इन कष्टों से मुक्त कर दिया जाय।

यह प्रश्न यहाँ पर विवेचना के लिए आसान नहीं है, किन्तु ज्यों-ज्यों स्थानीय प्राधिकारी के काम के आकार तथा जटिलता बढ़ते जाते हैं उसी हिसाब से समिति की बनावट के और अधिक जटिल होने की प्रवृत्ति के उदाहरण रूप में इसकी चर्चा की गई है। स्थानीय शासन में इस प्रकार की योजनाएँ नियमित रूप से विवेचना के लिए उपस्थित होती हैं, यह इसके परिवर्त्तन तथा विकास के अनुरूप काम करने के चिह्न स्वरूप हैं।

अध्याय ६

विभागीय संगठन

(Departmental Organisation)

नगरपालिका के प्रत्येक विभाग की प्रकृति तथा संगठन का विवरण अगर यहाँ प्रस्तुत किया जाय तो वह इस प्रकार की पुस्तक के उद्देश्य और दायरे से बहुत अधिक बाहर होगा। फिर भी हम यहाँ पर विभागीय बनावट की प्रमुख विशेषताओं तथा उस यंत्र-विधि का जिसके द्वारा ये विभाग अलग-अलग या संयुक्त रूप से काम करते हैं, की खास-खास बातों का उस हद तक जिक्र कर सकते हैं जो हमारे अध्ययन के लिए लाभदायक प्रमाणित होगी। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि पाठकों को स्थानीय शासन की सेवाओं की विशेषताओं से अवगत कराया जाय।

स्थानीय शासन-सेवा

(The Local Government Service)

इंगलैंड के स्थानीय प्राधिकारियों के पदाधिकारी सिर्फ एक ही वर्ग के नहीं होते हैं जैसी स्थिति सिविल सर्विस (Civil Service) की होती है जो एक ही मालिक द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी अपने कर्मचारीवृन्द की नियुक्ति के बारे में स्वयं

निर्धारण करता है और स्वय अपने पदाधिकारियो की नियुक्ति करता है। उन स्थितियो को छोडकर (जिसकी चर्चा पहले ही की जा चुकी है) जिस हालत में नियुक्ति या बर्खास्तगी मत्री की स्वीकृति के बाद होती है या उन हालतो को छोडकर, जिनमे केन्द्र द्वारा योग्यता वगैरह के सम्बन्ध में कुछ निर्देशन निर्धारित रहते हैं, यथा चिकित्सा पदाधिकारी (Medical Officer) तथा स्वच्छता सम्बन्धी निरीक्षक (Sanitary Inspector), प्रत्येक स्थानीय प्राधिकारी को यह स्वतन्त्रता है कि अपने ढग से अपने लिए पदाधिकारियो की नियुक्ति करे तथा अपनी इच्छानुसार योग्यता की शर्तें रखे। तौभी, स्थानीय शासन के पदाधिकारियो के सपूर्ण वर्ग में कई समान तथा एक जैसी विशेषताएँ हैं तथा पिछले कुछ वर्षों में, वेतन, सेवा की शर्तों, नियुक्ति तथा पदोन्नति (Promotion) के लिए परीक्षा, तथा पदाधिकारियो के अपने नियुक्ति करनेवाले प्राधिकारी के साथ सेवा के सम्बन्ध में शर्तों की विभिन्न बातो के सम्बन्ध मे समानता तथा एकरूपता लाने मे दिनोदिन वृद्धि हो रही है।

इस सम्बन्ध में इस प्रकार का विकास, कुछ अश तक कर्मचारी-वृद (Staff) के मजदूर सघ (Trade Union) के सगठन के कारण तथा अधिक हाल में, कुछ अश तक, सामूहिक मोल-तोल के लिए ह्विटले-पद्धति (Whitley) में कर्मचारीवृ द तथा स्थानीय प्राधिकारियो के सयुक्त सगठन के कारण हुआ है। स्थानीय शासन-सेवा में विभिन्न प्रकार के कार्य तथा पेशे के रहते हुए भी, इसके सदस्यो ने, सबो की सेवा के लिए एक ही मजदूर-सघ कायम (कुलियो को छोडकर) कर एक अद्भुत तथा विलक्षण कार्य कर दिखाया है। यह सगठन प्रारम्भ मे नेशनल एसोसियेशन ऑफ लोकल गवर्नमेंट ऑफिसर्स (National Association of Local Government Officers) कहलाता था किन्तु अब इसका नाम "नेशनल ऐन्ड लोकल गवर्नमेंट आफिसर्स एसोसियेशन (National and Local Government Offi-

सहायता मिली क्योंकि इसमें कोई सन्देह नहीं कि कर्मचारियों के स्थान-क्रम के अनुसार श्रेणी विभाजन तथा वृद्धावस्था के कारण अवकाश प्राप्त करने के कारण, सेवाओं में गतिशीलता (Mobility) में वृद्धि हुई है तथा युवकों तथा अधिक कार्य-कुशल व्यक्तियों के लिए पदोन्नति का मार्ग खुल गया है। १९१४ ई० के युद्ध के बाद, एसोसियेशन को इस बात में सफलता मिली कि कुछ प्रान्त के स्थानीय प्राधिकारियों ने ह्विटले-पद्धति की नीति को अपनाया, और १९३९ ई० के युद्ध के पहले या शीघ्र ही उसके बाद, सम्पूर्ण देश में प्रोविंसियल ह्विटले-कौंसिल (Provincial Whitley Council) की स्थापना हो गई थी तथा उन्होंने प्रान्तीय श्रेणी-विभाजन की योजना तथा सेवाओं की स्थिति तथा शर्तों के बारे में नियम बना लिया था। फिर भी बहुत वर्षों तक, *स्थानीय शासन-सेवा में ह्विटले-पद्धति की सबसे बहुत महत्त्वपूर्ण तत्त्व* विद्यमान नहीं था और वह था 'नेशनल ज्वायंट कौंसिल' (National Joint Council) १९१४-१८ ई० के युद्ध के बाद इस प्रकार के कौंसिल का उद्घाटन हुआ था, किन्तु, उन कारणों से, जिनके यहाँ विवरण देने की आवश्यकता नहीं है, वे तुरत ही समाप्त हो गये। १९३९ ई० के युद्ध के ठीक पहले इसे फिर जीवन दिया गया किन्तु इसमें शक्ति और प्रभाव का अभाव था क्योंकि इसे स्थानीय प्राधिकारी के एसोसियेशनों की सहानुभूति नहीं प्राप्त हो सकी। एक या दूसरे कारणों से, १९३९ ई० के युद्ध ने, ह्विटले-पद्धति के लिए स्थानीय प्राधिकारियों की पूरी सहायता प्राप्त करने में 'नैल्गो' (Nalgo) की नीति को बहुत अधिक प्रोत्साहन दिया, लेकिन स्थानीय प्राधिकारियों के एसोसियेशनों ने, जिन पर अपनी सहायता देने के लिए दबाव डाला गया था, नेशनल ज्वायंट कौंसिल के संविधान में कुछ पहलुओं में प्रतिबन्ध पाया। युद्ध-काल में बहुत दिनों तक समझौते की बातचीत चलते रहने के बाद, अन्त में ये बाधाएँ हटा दी गईं; और १९४४ ई० में नए नेशनल कौंसिल की स्थापना हुई जिसे पूरी सहायता देने में

पुनर्निर्माण के प्रश्न पर लोग राजी हो गये । ह्विटले-पद्धति ही बहाली, प्रशिक्षण तथा योग्यता के स्तर को निर्धारित करने के लिए यन्त्रविधि का काम करे, किन्तु यह उन प्रश्नो को निबटाने के लिए खास व्यवस्था अपनावे । सबसे पहले उसे, मोल-जोल की साधारण प्रक्रिया के दायरे से उन्हे बाहर निकाल दे । बाहरी एजेंसियो, यथा विश्वविद्यालय, विभिन्न पेशो की प्रशासकीय समिति, सेवा के विभिन्न समूहो की समितियो की, अपनाये जाने वाले स्तर के सम्बन्ध में सलाह को भी काम मे लाना चाहिए ।

अब नेशनल ज्वायंट कौंसिल द्वारा इस प्रकार की नीति को कार्यात्मक रूप दिया गया है और इसके लिए, इसके तत्त्वावधान में स्थानीय शासन परीक्षा परिषद् (Local Government Examination Board) की स्थापना की गई है, जिसे शिक्षा, योग्यता तथा प्रशिक्षण के प्रश्नो पर परामर्श देने का कार्य भी सौंपा गया है ।

स्थानीय शासन-सेवा की योग्यता, प्रशिक्षण तथा बहाली के सम्बन्ध में स्थितियो का अंतिम प्रामाणिक पर्यवेक्षण हैडो डिपार्टमेंटल कमिटी (Hadow Departmental Committee) के प्रतिवेदन (report) के रूप में है, और इस प्रतिवेदन में यह स्पष्टतया स्वीकृत किया गया कि सुधार के लिए, विशेषकर किरानियो की श्रेणी में बहुत गुंजाइश थी । फिर भी, यह अवश्य स्मरण रखना चाहिए कि, उस समय से सुधार के लिए "नैल्जो" (Nalgo) की नीति बहुत सक्रिय तथा सफल रही है और पहले प्रान्तीय (Provincial) तथा अब नेशनल ज्वायंट ह्विटले कौंसिल स्थानीय शासन की प्रणाली में सुदृढ रूप से स्थापित हो गये हैं और उन्होने बहुत काम किया है, तथा ह्विटले कौंसिल में नियुक्तिकर्त्ता के प्रतिनिधियों ने, सेवा और योग्यता के उच्चतम स्तर के अन्वेषण में कर्मचारीवृन्द के सगठनो के साथ एक ही दृष्टिकोण से काम किया है । सेवाओ की शर्तों के लिए लागू की गई राष्ट्रीय योजना में किरानी की श्रेणी के कर्मचारियों की बहाली

तथा पदोन्नति के लिए परीक्षा (Promotion Examinations) के लिए स्तर निर्धारित किया गया है तथा नियुक्त हो जाने के बाद सेवा-काल में प्रशिक्षण की सुविधा के लिए भी व्यवस्था की गई है।

ह्विटले की पद्धति के द्वारा किए गये कामो के अलावे, बहुत वर्ष पहले "नैल्जो" (Nalgo) ने बहुत-से विश्वविद्यालयो को इस बात के लिए राजी कराया कि वे पब्लिक ऐडमिनिस्ट्रेशन (Public Administration) में डिग्री या डिप्लोमा का पाठ्यक्रम कायम करे और उन्होंने *स्थानीय प्राधिकारियो को भी इसके लिए राजी कराया* कि वे अपने कर्मचारीवृन्द को इन योग्यताओ को प्राप्त करने में, जिसे प्राप्त करना साधारणतया आसान नही या, सहायता दें, और अब व्यावसायिक तथा शिक्षा-सम्बन्धी योग्यताओ के, जो चीफ औफिसर तथा अन्य उच्च पदाधिकारियो के लिए अत्यावश्यक हैं, अतिरिक्त इस प्रकार के विद्यालय से प्राप्त योग्यता (या परीक्षा परिषद् द्वारा उसकी बराबरी की योग्यता) वाले पदाधिकारियो की सख्या में वृद्धि हो रही है।

इन सब बातो में सुधार के लिए हमेशा गुंजाइश है; किन्तु बाहर के आलोचको द्वारा, कई वर्ष पहले, स्थानीय शासन-सेवा में नियुक्ति के निम्न स्तर के बारे में जो तस्वीर खीची गई थी उसको अब अतिरंजित या पुरानी कही जा सकती है। नई ह्विटले-पद्धति ने बहाली तथा नियुक्ति मे स्वजन पक्षपात को निर्मूल करने के लिए तथा किरानियो की श्रेणी मे नियुक्ति में सन्तोषजनक स्तर कायम करने के लिए बहुत कुछ *किया है, और अब पिछले कई वर्षो से, पुराने तथा* नये कर्मचारियो के लिए उच्च व्यावसायिक शिक्षा के सम्बन्ध मे "नैल्जो" (Nalgo) की नीति का बहुत अच्छा प्रभाव हुआ है। स्थानीय शासन सेवा की प्रारभिक श्रेणियो में नियुक्ति सिविल सर्विस की तरह सुव्यवस्थित नही है; किन्तु अब उनमें शिक्षा-सम्बन्धी योग्यता में उतना अन्तर नही रहता है जितना पिछली शताब्दी में रहता था। इस प्रकार की प्रारंभिक त्रुटियो के कारण, स्थानीय शासन-

सेवा में, नियुक्ति के बाद प्रशिक्षण के लिए जो व्यवस्था है, वह सिविल सर्विस में प्रचलित प्रशिक्षण-व्यवस्था की अपेक्षा बहुत अधिक है। नये पदाधिकारीगण—जिनमें वे भी शामिल हैं जिन्हें आवश्यक व्यावसायिक योग्यता है और भविष्य में चलकर जो चीफ ऑफिसर होंगे—प्रशासकीय तथा सामाजिक विषयों में और अधिक विस्तृत रूप से प्रशिक्षण पाने की आवश्यकता को महसूस करते हैं।

आज की स्थानीय शासन-सेवा में, या भविष्य में देश की इस सेवा से जो आवश्यकता हो सकती है, उसके अनुसार भी, कोई ऐसी बात नहीं है जिसके कारण इस संगठन का एक बिल्कुल नया आधार कायम किया जाय। खास करके, इस सुझाव में कोई खास तथ्य नहीं है कि सिविल सर्विस की तरह इसकी अलग एक प्रशासकीय श्रेणी कायम की जाय। आजकल के, व्यावसायिक दृष्टिकोण से पूर्णतया दक्ष नये पदाधिकारियों द्वारा तथा ह्विटले पद्धति द्वारा ज्योंही स्वजन पक्षपात के धब्बे हटा दिए जायेंगे और अगर सनद (Charter) में दी गई जाँच को काम में लाया जाय, तो जिस सिद्धान्त के अनुसार स्थानीय शासन-सेवा के लिए नियोजित तथा प्रशिक्षण के कार्य होते हैं, उसमें सिविल सर्विस की प्रणाली की अपेक्षा कुछ अधिक लाभ दिखाए जा सकते हैं।

दोनों सेवाओं में प्रधान अन्तर, नियन्त्रण करनेवाले पदाधिकारियों की नियुक्ति तथा प्रशिक्षण में है। स्थानीय शासन सेवा में विभागीय अध्यक्ष तथा उनके प्रमुख सहायकगण अपने पेशे सम्बन्धी प्रशिक्षण तथा अनुभव वाले (और अक्सरहाँ स्नातक पूरक रूप में व्यावसायिक प्रशिक्षण भी मिला हुआ रहता है) व्यक्ति रहते हैं, और जिन्होंने पदोन्नति करते हुए प्रशासकीय अनुभव तथा प्रतिष्ठा प्राप्त कर ली है। सिविल सर्विस में, प्रशासकीय श्रेणी के पदाधिकारियों की नियुक्ति प्रधानतया पुराने विश्वविद्यालयों से, शिक्षा सम्बन्धी उच्च योग्यता तथा सफलता के आधार पर की जाती है, और बिना व्यवसाय प्रशिक्षण (vocational training) के, कुछ दिनों तक छोटे-मोटे

प्रशासकीय कर्त्तव्यों को करने के बाद वे प्रशासकीय उत्तरदायित्व को अपने हाथो में लेते हैं। वह सिद्धान्त या दर्शन जिसके अनुसार प्रशासकीय वर्ग की स्थापना हुई, इतना दृढ तथा अपरिवर्तनशील रहा है कि उन व्यक्तियो के लिए जो व्यावसायिक श्रेणियों में हैं, प्रशासकीय श्रेणियो में आकर विभागीय अध्यक्ष या सहायक अध्यक्ष का पद ग्रहण करना बिलकुल असमव हो गया है।

यह व्यवस्था इस धारणा पर आधारित है कि प्रशासकीय कार्य के उत्तरदायित्व के लिए विस्तृत तथा उदार मस्तिष्क वाले व्यक्ति चाहिए तथा उसमें उचित आलोचना की प्रवृति होनी चाहिए, जो साधारण शिक्षा-पद्धति की उच्च शिक्षा प्राप्त करने पर प्राप्त होनी है। इसमें कोई सन्देह नही कि प्रशासकीय योग्यता के लिए प्रशिक्षित बुद्धिवाला व्यक्ति सर्वोतम व्यक्ति है, किन्तु क्या उसे प्राप्त करने के लिए सिर्फ साधारण शिक्षा का माध्यम ही एकमात्र उपाय है? वह दर्शन या सिद्धान्त, जिसके अनुसार, सिविल सर्विस में प्रशासकीय वर्गों की नियुक्ति होती है, उन व्यक्तियो द्वारा जो उदार शिक्षा के महत्त्व पर जोर देते है, आजकल नही अपनाया जायगा, अर्थात् किसी खास योग्यता वाले व्यवसाय के लिए यह उदार शिक्षा नहीं काम आ सकती है या व्यावसायिक प्रशिक्षण से उदार मस्तिष्क वाले व्यक्ति नही तैयार हो सकते है तथा उनका क्षेत्र बहुत संकुचित होगा और वे मुहर की तरह काम करेंगे। तौभी, सिर्फ कुछ वर्ष पहले, माध्यमिक शिक्षा (Secondary Education) के सम्बन्ध में स्पेंस कमिटी (Spens Committee) ने यह विचार व्यक्त किया था कि टेकनीकल शिक्षा भी, जिसे आजकल नवीन रूप दिया जा सकता है, पूर्ण अर्थ में उदार शिक्षा का रूप ले सकती है।

वास्तव में हम सभी मानते है कि कितनी भी अधिक दिमागी प्रशिक्षण देने से किसी को प्रशासक नही बनाया जा सकता है अगर उसमें प्रवृत्ति तथा स्वभाव-सम्बन्धी कुछ खास गुण नही हैं; और

दोनों प्रकार की सेवाओं में इस सम्बन्ध में तुलना, इसी प्रकार के गुणों के मिलने तथा उनके विकास के बारे में की जानी चाहिए। सातवें अध्याय में हमलोगों ने इस सम्बन्ध में कुछ विचार प्रकट किया है और उस सम्बन्ध में और अधिक यहाँ लिखने जरूरत नहीं है, किन्तु, कहना आवश्यक है कि इस दृष्टिकोण से स्थानीय शासन की सेवाओं में कोई त्रुटि नहीं मालूम पड़ती है। जिस बात पर हमलोग यहाँ अधिक जोर देना चाहते हैं, वह यह है कि आजकल सार्वजनिक प्रशासन में उस कार्य-सम्बन्धी विशेष प्रकार की जानकारी की आवश्यकता है। अब आजकल, प्रशासकीय योग्यता की जाँच के लिए सिर्फ शिक्षा-सम्बन्धी उच्च योग्यता के ऊपर छोड़ देना उचित तथा ठीक नहीं होता, अर्थात् जितनी महत्त्वपूर्ण बातें हैं उन्हें सिविल सर्विस के उन प्रशासकीय व्यक्तियों को, जो गलत और ठीक काम करते-करते अपने अनुभव के द्वारा ही सीख पाते हैं, नहीं छोड़ा जा सकता है, और जैसा कि हाल के एक श्वेत-पत्र (White Paper) ने इसे स्वीकार किया है कि बहुत हाल तक सिविल सर्विस अपने लिए उचित प्रशिक्षण की व्यवस्था करने में असफल रहा है।

इन विचारों को ध्यान में रखने से यह प्रत्यक्ष मालूम पड़ता है कि स्थानीय शासन के प्रशासकों के अपने कार्य-सम्बन्धी तथा व्यावसायिक प्रशिक्षण अधिक लाभदायक है। स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की करीब-करीब सभी व्यावसायिक योग्यताएँ, एक या दूसरे रूप में उनके ज्ञान-कोष में वृद्धि करती हैं, जो प्रशासकीय कार्यकलाप के लिए एक आवश्यक पृष्ठाधार है, और इन दिनों, सार्वजनिक सेवा के लिए जिस विशेष प्रकार के ज्ञान के पृष्ठाधार की आवश्यकता होती है, व्यावसायिक संस्थाओं द्वारा उस प्रकार के पाठ्यक्रम पर काफी जोर दिया जाता है। इतना ही नहीं, जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की पूरक योग्यताओं में से कई सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी ही रहती हैं।

स्थानीय शासन के प्रशासक को, प्रारभिक व्यावसायिक प्रशिक्षण और अनुभव के समय, जो सेवा द्वारा उससे अपेक्षित रहती है, उसे और दो लाभ होते हैं। वह अधिक प्रारभ से ही उत्तरदायी काम करने लगता है, और इस प्रकार अपने निर्माण के वर्षों में ही वह उत्तरदायित्व, उपक्रम (initiative) तथा स्वविवेक (discretion) से काम लेने का अभ्यस्त हो जाता है। जिस समय तक सिविल सर्विस का एक पदाधिकारी, अपने शिक्षार्थी श्रेणी से बाहर निकलता है, स्थानीय शासन सेवा का एक व्यावसायिक पदाधिकारी या एक व्यावसायिक व्यक्ति जो बाद में इस सेवा में आता है और प्रशासकीय उत्तरदायित्व को सँभालने के लिए आगे बढता है उस समय से पहले ही वह बहुत प्रकार के उत्तरदायित्वपूर्ण कार्यों को कर चुका रहता है, और यह भी कम महत्त्वपूर्ण बात नही है कि वह वहाँ के लोगो तथा कार्यों से परिचित हो चुका रहता है। दूसरी बात यह है कि स्थानीय शासन में, नियुक्तिकर्त्ता की यह धारणा रहती है कि विभाग के अध्यक्ष को अपने विभाग के कामो के लिए सिर्फ नाम के लिए ही उत्तरदायी नही रहना चाहिए बल्कि उसपर उसका अधिक भार रहे और यह महसूस करता है कि अगर उस विभागीय अध्यक्ष पर व्यावसायिक और टकनीकल कार्यों के लिए वास्तविक उत्तरदायित्व देना हो तो उसे उन कामो के बारे में अवश्य कुछ जानकारी होनी चाहिए। स्थानीय प्राधिकारी वास्तविक उत्तरदायित्व पर अधिक जोर देते हैं और इसे एक लाभदायक बात समझते हैं कि उस व्यक्ति को, जो व्यावसायिक व्यक्तियो के ऊपर पयवेक्षण करेगा, उनके कार्यों के सम्बन्ध म जानकारी रहनी चाहिए और इस प्रकार वह जान सकता है कि उन्हे किस प्रकार सगठित किया जाय तथा समयदारी के साथ कर्मचारीवृ द को किस प्रकार काम म लगाया जाय और उनका उचित रूप से समाधान किया जाय।

दोनो प्रकार की सेवाओ में एक और महान अन्तर है। सिविल सर्विस का पदाधिकारी सरकार के सयुक्त सेवा नियोजन (employ-

ment) में है। स्थानीय शासन का पदाधिकारी एक खास स्थानीय प्राधिकारी की सेवा करता है। सिविल सर्विस का पदाधिकारी एक स्थान से दूसरे स्थान जा सकता है, किन्तु वह एक ही सेवा नियोजन, एक ही प्रकार की जाँच, एक ही प्रकार की पदोन्नति प्रणाली के अन्तर्गत तथा योग्यता की बिना किसी प्रत्यक्ष बाहरी जाँच के, जाता है। दूसरी तरफ, स्थानीय शासन का पदाधिकारी क्षेत्र में आवश्यक योग्यता और अनुभव प्राप्त करने के बाद, प्रतियोगितात्मक क्षेत्र में उतरता है और उसके कार्य की जाँच, एक प्रकार की नहीं, बल्कि कई प्रकार की निरीक्षण करनेवाली एजेंसियों द्वारा होती है। उसका काम ही इस प्रकार का रहता है तथा उसका उत्तरदायित्व इतना स्पष्ट रहता है कि वह एक बार चकमा दे सकता है किन्तु अधिक समय के लिए वह चकमा नहीं दे सकता है। शीघ्र ही उसके कौंसिल और उसके शहर के लोगों को यह पता चल जायगा कि उसकी क्या योग्यता है और उसके अनुसार ही उसका मूल्यांकन होगा। स्थानीय शासन की दुनियाँ में उसकी प्रतिष्ठा के बारे में सभी जान जाते हैं। इस प्रकार की प्रोत्साहन देनेवाली प्रेरणाएँ संयुक्त सेवा में नष्ट हो जा सकती हैं। इस सेवा को, ह्विटले-पद्धति द्वारा, श्रेणी विभाजन में आधारभूत एकता लाने के लिए प्रयास करने देना चाहिए, जिस प्रकार इसने वेतन क्रम में एक रूपता लाने में तथा योग्यता और प्रशिक्षण के स्तर में एकरूपता लाने के लिए यत्न किया है, लेकिन इसे चाहिए कि पदाधिकारियों के स्थानीय प्राधिकारियों के साथ सम्पर्क को स्वतन्त्र रूप में कायम रहने दे तथा उस प्रतियोगितात्मक गतिशीलता को भी सुरक्षित रहने दे जिसके कारण पदाधिकारी की विभिन्न रूप में परीक्षा होती है और उसे उपक्रम के लिए प्रेरणा मिलती है।

स्थानीय शासन सेवा की और दो विशेषताएँ हैं, जो स्थानीय शासन के पदाधिकारियों की प्रशासकीय कार्यक्षमता को, सिविल सर्विस के पदाधिकारियों की तुलना में, और अधिक मजबूत बनाती हैं, और वे विशेषताएँ ये हैं—नगरपालिका की प्रणाली के अन्तर्गत, जनता

तथा उनके प्रतिनिधियों के साथ निकट सम्पर्क, तथा व्यावहारिक अनुभव जिसमें वह सार्वजनिक प्रशासन के अंतिम कार्यात्मक रूप को देख पाता है, संसदीय शासन तथा नगरपालिका शासन की विभिन्न प्रणाली के कारण इस प्रकार का अन्तर उत्पन्न होता है, जिसके बारे में सातवें अध्याय में ही बतलाया जा चुका है।

ऊपर बताये गये विचार तथा दलील का आधार यह धारणा नहीं है कि स्थानीय शासन-सेवा, सिविल सर्विस की अपेक्षा अधिक कार्य-कुशल तथा योग्य है और न यही कि स्थानीय शासन सेवा ऐसा है जैसा उसे होना चाहिए, बल्कि उसके अन्तर्निहित यह धारणा है कि अगर स्थानीय शासन सेवा की उन त्रुटियों को जिनके बारे में लोग अच्छी तरह महसूस करते हैं, हटा दिया जाय तो जिस प्रणाली पर यह सेवा कायम है उसके अपने खास गुण तथा लाभ हैं और सिविल सर्विस कोई एक ऐसी नमूना नहीं है जिसका अनुकरण आँख मूँदकर स्थानीय शासन के काम में किया जाय।

विभागीय बनावट

(Departmental Structure)

बौरो (Borough) तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) में साधारणतया चार से अधिक विभाग नहीं रहेंगे जो ये हैं—क्लर्क का विभाग, कोषाध्यक्ष (Treasurer) का विभाग, इंजिनीयर और सर्वेयर का विभाग और स्वास्थ्य तथा। या सनिटरी इंसपेक्टर का विभाग, इसके अतिरिक्त व्यावसायिक विभाग रहेंगे यथा—जल या यातायात (Water or Transport) अर्थात् ये अतिरिक्त विभाग इन क्षेत्रों में स्थानीय प्राधिकारियों के उत्तरदायित्व के अनुसार होंगे। बड़े बड़े स्थानीय प्राधिकारियों में, खास करके काउंटी बौरो (County Borough) में, सोलह या बीस विभाग हो सकते हैं। परिशिष्ट 'ग' में

दी गई तालिका में, एक औसत प्रकार के काउंटी बोरो या विभागीय अभिन्यास तथा प्रत्येक विभाग में नियुक्त किए गए कर्मचारीवृन्द की प्रमुख श्रेणियों का विवरण दिया गया है।

इस तालिका में दिया गया विभागीय अभिन्यास (lay-out) बहुत उच्च श्रेणी के एकीकरण (integration) को प्रदर्शित करता है, और 'एकीकरण' से मेरा मतलब है कि कई प्रकार के कार्यों को या कई श्रेणियों के कार्यों को मिलाकर एक विभागीय क्षेत्र के दायरे में ला दिया गया है। यह एक साधारण नियम समझा जा सकता है कि जहाँतक संभव हो सके एकीकरण का काम वांछनीय है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि कुछ पदाधिकारी हैं, जो वास्तव में संविधि द्वारा नियुक्त पदाधिकारी या प्रमुख सेवाओं के अध्यक्ष की तरह ही नहीं हैं, जिनका काम विशेष ढंग का हो सकता है, जिन्हें बहुत कम पर्यवेक्षण की आवश्यकता होती है, जिन्हें स्वतंत्र रूप से काम करने के लिए काफी स्वतन्त्रता दी जा सकती है, और जिन्हें स्वतंत्र पदाधिकारी के रूप में काम करने के लिए छोड़ देना संभव है। तौभी, साधारणतया यह अधिक अच्छा होता है कि उनका एकीकरण इस प्रकार कर दिया जाय कि उन्हें किसी ऐसे प्रमुख विभाग के साथ संयुक्त कर दिया जाय जिसका काम उनसे बहुत अधिक असदृश नहीं हो। ऐसा करने से वह प्रवृत्ति समाप्त हो जायगी जो साधारणतया इस प्रकार के पदाधिकारियों में उत्पन्न होती है कि अपने अलग विभाग का निर्माण करें तथा साथ-ही-साथ उनका पत्र-टंकन (typing) तथा किरानी वगैरह का काम किसी बड़े विभाग के कर्मचारियों द्वारा किया जाता है और वह साधारणतया किसी प्रकार कम अच्छे तरीके से नहीं, तथा साधारणतया कम खर्च में ही हो जाता है।

किन्तु जिस हद तक यह एकीकरण हो सकता है, वह बहुत अंश में अलग-अलग स्थानीय प्राधिकारियों के आकार तथा प्रकार पर निर्भर

करता है तथा बदलता है। इस प्रकार, जो तालिका प्रस्तुत की गई है, उसमे स्थापत्य काम (architectural work), जिसमें गृह-निर्माण भी है, तथा भूगर्भस्थ मल-निर्गम कार्य (sewage) का नियन्त्रण, इंजीनीयर तथा सर्वेयर के विभाग के दायरे में पड़ता है, और एक मध्यम आकार के स्थान के लिए, एक अलग स्थापत्य विभाग (Architects Department) रखना तथा भूगर्भस्थ मल-निर्गम कार्य के लिए एक अलग स्वतन्त्र पदाधिकारी रखने की अपेक्षा यह निश्चित रूप से अधिक अच्छा है। दूसरी तरफ, यद्यपि छोटे स्थानीय प्राधिकारियो की हालतो में, यह अधिक अच्छा होगा कि सर्वेयर के विभाग में पार्क्स सुपरिंटेंडेंट (Parks Superintendent), सीमेंटरी सुपरिंटेंडेंट (Cemetery Superintendent) तथा क्लीजिंग ऐन्ड लाइटिंग औफिसर्स (Cleansing and Lighting Officers) को भी शामिल कर लिया जाय इसकी अपेक्षा कि उन्हे स्वतन्त्र पदाधिकारियो के रूप में छोड दिया जाय, फिर भी तालिका मे उन्हे अलग-अलग विभागो के अध्यक्ष के रूप में दिखाया गया है; और एक औसत प्रकार के काउंटी बौरो में यह स्वाभाविक और अधिक अच्छा भी है। फिर, छोटे-छोटे स्थानो में, १९४९ ई० के पहले, जब उपशुल्क के लिए मूल्याकन का काम सिविल सर्विस को सौंपा गया, हम-लोग देखते थे कि एक स्वतन्त्र मूल्याकन पदाधिकारी (Valuation officer) रहता था, जो उप-शुल्क का सग्रहकर्त्ता हो भी सकता था या नही भी हो सकता था और ये दोनो पदाधिकारी एकाउन्टेंट के अलावे अलग-अलग पदाधिकारी हो सकते थे। दूसरी तरफ, एक औसत आकार के काउंटी बौरो और अधिकाश बौरो तथा डिस्ट्रिक्टस में भी यह अधिक अच्छा समझा जाता था कि मूल्याकन पदाधिकारी (Valuation Officer) को टाउन क्लर्क (Town clerk) के या बौरो कोषाध्यक्ष (Borough Treasurer) के विभाग के साथ सयुक्त कर दिया जाय।

वहुत छोटे-छोटे स्थानो में कोई बहुत बडी नुकसानी नही पहुँचेगी अगर विशेषज्ञ पदाधिकारियो को कौंसिल के प्रति प्रत्यक्ष रूप से स्वतन्त्र उत्तरदायित्व के साथ छोड दिया जाय, अगर उनमें से प्रत्येक को किरानी के लिए या नित्यक्रम के कामो के लिए कर्मचारियो की अधिक आवश्यकता नही हो और अगर क्लर्क अन्य पदाधिकारियो पर स्वय पर्यवेक्षण करता हो जैसा कि वह छोटे स्थानो में अक्सरहाँ करता है। किन्तु अधिकांश हालतो में एकीकरण के सम्बन्ध में एक जबर्दस्त धारणा प्रचलित है, खास करके, सभी विचारो के सतुलन के बाद स्वाभाविक प्रवृत्ति साधारणतया दूसरी दिशा में काम करती है। तौभी, आकार की एक ऊपरी सीमा है, जिसके आगे एकीकरण नही बढ सकता है और प्रतिकूल दिशा म काम करने की आवश्यकता उत्पन्न होती है। इस प्रकार बड-बडे शहरों ने इस बात की आवश्यकता महसूस की है कि एक अलग स्थापत्य विभाग (Architects' Department), एक अलग गृह निर्माण विभाग (Housing Department) या एक अलग सम्पदा विभाग (Estates Department) रखा जाय और बडे बडे शहरो म गृह-निर्माण विभाग के कार्यों के अधिक दवाव के कारण इसी प्रकार की व्यवस्था की गई है। बहुत-सी बातो का विचार है जो उस सीमा को निर्धारित करते है जहाँ से हम एकीकरण को प्रतिकूल दिशा में काम करते है, किन्तु साधारणतया वह सीमा उस वक्त आ जाती है जब नित्यक्रम (routine) प्रकार के तथा किरानिया के काम को किसी बड विभाग के साथ एकीकरण करने से और अधिक मितव्ययिता या सुविधा की सभावना नही रहती है (एक अलग विभाग इतना बडा रहता है कि अपने इस प्रकार पूर्णतया महाल कर्मचारियो तथा टेक्नीकल और व्यावसायिक कर्मचारियो के बीच उचित सम्बन्ध कायम रख सके) और जबकि अलग किए जानेवाले कामो के लिए ऊपर में विशेष ज्ञान तथा अनुभव वालों से अधिक फायदा होगा।

विभागीय समन्वय
(Departmental Co-ordination)

एक प्राधिकारी के अधीन कामो को मिला देने से तथा प्राधिकारी की विभागीय बनावट का एकीकरण कर देने से, हमलोग एक ऐसी सीमा पर पहुँच सकते हैं जहाँ पर स्थानीय प्राधिकारी के कार्यकलाप के प्रत्येक प्रमुख क्षेत्र में, प्रत्येक विभाग करीब-करीब एक स्वतन्त्र तथा सब तरह से सपूर्ण इकाई के रूप में काम करता है। लेकिन हमलोग कभी एसी सीमा पर नही पहुँच सकते हैं जब प्रत्येक विभाग एकदम एकान्त रूप में कोई काम कर सकता है। दो विभाग, अर्थात् क्लर्क और कोषाध्यक्ष के विभाग, स्थानीय प्राधिकारी के वैध (legal) तथा वित्तीय कार्यों को करते हैं और ये दोनो काम सभी विभागीय कार्यकलापो में दो धाग की तरह काम करते हैं, और यह प्रत्यक्ष है कि यह स्थिति एक ऐसी आवश्यकता ला देती है कि समन्वय (co-ordination) कायम किया जाय।

विभागीय समन्वय किस प्रकार काम में लाया जाता है ? इसका संक्षिप्त उत्तर है "क्लर्क (Clerk) के द्वारा"। फिर भी इसे, सिर्फ उस पद के द्वारा जिस पर क्लर्क आसीन है, कभी भी नही प्राप्त किया जा सकता है। पर्याप्त मात्रा मे इसे प्राप्त करने के लिए अधिक विशेष रूप से प्रयास करने की आवश्यकता है, और यद्यपि पिछले कई वर्षों में, चूँकि स्थानीय प्राधिकारियो की सेवाओ का दायरा अधिक-से-अधिक बढ़ता गया है, कई स्थानीय प्राधिकारियो द्वारा, अन्य पदाधिकारियो के बीच समन्वय (Co ordination) कायम करने के लिए क्लर्क (Clerk) की शक्तियो को और अधिक मजबूत बनाने का प्रयास किया गया है, फिर भी अभी तक, ऐसा करने के लिए कोई एक सर्वमान्य तरीका नही निकल पाया है। चूँकि यह क्लर्क के कर्त्तव्य के दायरे में आता है कि कौंसिल के सभी पत्राचार उसके हाथ में आवें, इसके फल-

स्वरूप समन्वय की कुछ प्रारंभिक क्रियाएँ उत्पन्न होती हैं। यह निर्णय करना उसी का काम है कि कोई पत्र किस विभाग में भेज दिया जाय जिस पर वह विभाग ध्यान दे या उसके पास अथवा सम्बंधित समिति के पास प्रतिवेदन (report) भेज अगर समिति के निर्णय की आवश्यकता हो। अगर कोई ऐसी बात हो जो कई विभागों से सम्बन्ध रखती हो या बिलकुल नई हो तो यह विश्लेषण करना उसीका काम है कि किस विभाग के कार्यकलाप से यह सम्बन्ध रखता है और उसके लिए आवश्यक सहयोग तथा उचित राय-मशविरे की व्यवस्था की जाय। फिर भी, यह प्रत्यक्ष है कि समन्वय इससे और अधिक होना चाहिए, और अगर क्लर्क को समन्वय करना है तो उसमें यह सामर्थ्य रहना चाहिए कि वह अपने उपक्रम (initiative) से विभागों को कार्यों के लिए कह सके और इसके लिए भी वह अपनी इच्छा से ही कार्यशील हो सके कि उनकी सलाह या साधनों को किसी आवश्यकता की पूर्ति के लिए या समस्या को सुलझाने के लिए काम में ला सके। और उसे यह भी अधिकार रहना आवश्यक है कि प्रशासकीय यन्त्र की प्रमुख यन्त्रविधि का पुनर्विलोकन तथा जाँच कर सके तथा खास करके सभी विभागों के बीच सम्पर्क के सम्बन्ध में भी देखभाल कर सके।

इस प्रकार के कामों के लिए प्राधिकार (authority) की आवश्यकता है और यही कारण है कि बहुत से प्राधिकारी अपने क्लर्क्स के पद को प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) की संज्ञा देते हैं। फिर भी यह तरीका स्वतः सभी समस्याओं को हल नहीं कर पाता है। कुछ पदाधिकारियों को, यथा सर्वेयर (Surveyor) या 'मेडिकल ऑफिसर आफ हेल्थ' या सैनिटरी इंसपेक्टर, संविधि द्वारा अलग से अपने निर्देश तथा उत्तरदायित्व दिए जाते हैं और कौंसिल या क्लर्क कोई ऐसा काम नहीं कर सकता है जो इन पदाधिकारियों को इस प्रकार के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व से मुक्त कर सके। यही एकमात्र परिस्थिति है जो क्लर्क को एकाग्रीकृत

(Concentrated) प्राधिकार और उत्तरदायित्व का पद पाने में बाधा पहुँचाती है जैसा पद कि किसी व्यावसायिक कारबार में प्रबन्ध सचालक (Managing Director) का रहता है । फिर यह नही आशा की जा सकती है कि आधुनिक स्थानीय प्राधिकारी के कार्यक्षेत्र के विस्तृत दायरे पर, कोई एक व्यक्ति सभी विभागो के अधिशासी (Executive) कार्यों के लिए यहाँ तक कि नाम मात्र का भी उत्तरदायित्व ले सकता है । नाम-मात्र के लिए, एक प्रबध सचालक इस प्रकार का उत्तरदायित्व ग्रहण करता है, यद्यपि इसम सन्देह किया जा सकता है कि दोनो मामलो में स्थिति उतनी विभिन्न है कि नही जितनी मालूम पडती है । क्या एक प्रबन्ध सचालक वास्तव में अपने अधीनस्थ उच्च कोटि के विशेषज्ञ तथा टेकनिकल पदाधिकारियो के कार्यों के लिए उत्तरदायित्व ग्रहण कर सकता है ? क्या वह टेकनीकल या विशेषज्ञो से सम्बन्ध रखनेवाली समस्याओ पर उन्हे हस्तक्षेप कर सकता है या उनकी सलाह को ठुकरा सकता है ? मोटामोटी तौर पर यह कहा जा सकता है कि दोनो हालतो में प्रमुख पदाधिकारी का काम एक साधारण पर्यवेक्षण करना तथा प्रशासकीय व्यवस्था तथा सगठन के साधारण कामो के लिए उत्तरदायित्व ग्रहण करना है ।

ये पिछले प्रकार के बताये गए काम हैं जिन्हे क्लर्क अपने हाथ मे लेने जा रहे हैं । स्थानीय प्राधिकारी की कार्यपद्धति के अन्तर्गत वास्तव में वे उन कामो को करने म कैसे समर्थ होते हैं ? विभागीय स्तर पर, यह क्लर्क का काम है कि, कुछ बातो के सम्बन्ध में राय-मशविरे के लिए एक यन्त्रविधि कायम करे और अधिक अच्छा हो अगर यह स्थायी आदेशो (Standing Orders) की सहायता से की जाय । अगर वह विधि पदाधिकारी (Legal Officer) है, जैसे कि करीब-करीब सभी हालतो में होता है, यह काम और आसानी से हो जाता है क्योंकि आवश्यकतावश इस प्रकार का सिलसिला कायम हो गया रहता कि किन-किन बातो पर किन अवसरो पर तथा किस समय पर

कानूनी बातो के सम्बन्ध में उसके पास जाने की आवश्यकता होती है और इसलिए प्रशासनीय बातो में भी उसी प्रकार के प्राधिकरण (authorisation) प्राप्त करने में कोई कठिनाई नही होनी चाहिए। समन्वय के कार्यों को करने के लिए वास्तविक अवसर समिति स्तर पर आता है, क्योंकि यही पर, जैसा कि हमलोग कई बार अन्य सम्बध में जोर दे चुके हैं, प्रबन्ध सबधी बातो के अतिरिक्त भी सभी बातें अन्तत पहुँचेंगी। इस तरह पर, क्लर्क विभागीय अध्यक्षो के प्रतिवेदन पर अपना विचार व्यक्त कर सकता है और वह इस काम के द्वारा उनके अपने प्रतिवेदनो पर विचार व्यक्त करने के उत्तरदायित्व में, बाधा नही पहुँचाता है या अधिशासी पक्ष में जो उनका उत्तरदायित्व है, उनसे उनको नही मुक्त करता है। इस स्थिति को ध्यान में रखते हुए यह और अधिक महत्त्वपूर्ण है कि विभागीय अध्यक्षो के प्रतिवेदन पहले ही समितियो तथा क्लर्क के पास भेज दिए जायँ। स्थायी आदेश के द्वारा क्लर्क को यह अधिकार मिलना चाहिए, और, जहाँ रिवाज की एकरूपता, समन्वय के प्रश्न, या (जहाँ क्लर्क विधि पदाधिकारी भी है) विधि के प्रश्न सम्बधित है, उसका यह कर्त्तव्य होना चाहिए कि समिति के सामने अपना विचार व्यक्त करे। समिति का वातावरण मैत्रीपूर्ण होता है या होना चाहिए। अपने विचार और स्वविवेक के अनुसार प्रतिवेदन करने का अधिकार जब पूर्णतया सुरक्षित रहता है तब किसी भी विभागीय अध्यक्ष को उसके प्रतिवेदन पर क्लर्क द्वारा व्यक्त किए गए विचारो के कारण किसी प्रकार की बेचैनी नही होनी चाहिए। अगर समय मिले, तो महत्त्वपूर्ण बातो पर, क्लर्क के विचार भी विभागीय अध्यक्षो के प्रतिवेदनो की तरह, लिखित रूप में पहले ही से वितरित कर दिए जायँ।

अध्याय १०

समस्याएँ तथा सुझाव
(Problems and Proposals)

कृत्य या काम
(Functions)

एक शताब्दी से अधिक तक विकास और विस्तार के बाद, इगलैंड के स्थानीय प्राधिकारियो का उत्तरदायित्व १९३९ ई० में अपनी उच्चतम सीमा पर पहुँच गया, और, उस समय जैसे वे थ, ससार भर म उस प्रकार की किसी सस्था के उत्तरदायित्वा से अधिक तथा विस्तृत थे। १९४५ ई० में जो राष्ट्रीयकरण (Nationalisation) पद्धति की शुरुआत हुई, वह इस प्रणाली के सवप्रथम महत्त्वपूर्ण रुकावट के रूप में उपस्थित हुई। उनके फलस्वरूप, नगरपालिका के अस्पतालो, गैस के कारबार, विद्युत् पूर्ति का कारबार, अन्य एजेंसियो के हाथ में चला गया। १९४७ ई० के यातायात अधिनियम (Transport Act of 1947) के निवेशो (Provisions) को, जिनके फलस्वरूप यातायात के कारबार का भी इसी प्रकार हस्तातरण हो गया रहता, अभी तक कार्यात्मक रूप नही दिया गया है और उनमें सशोधन किया जा सकता है या उन्हे रद्द कर दिया जा सकता है। जल पूर्ति के राष्ट्रीयकरण के लिए प्रस्ताव को भी काम में नही लाया जा सका।

तो भी, जिस हद तक पहले ही काँट-छाँट हो गई हो, उसकी मात्रा बहुत अधिक है। यह कहना एक बहुत बड़ी अत्युक्ति होगी कि वर्त-मान स्थानीय शासन पूर्व के स्थानीय शासन की एक छाया मात्र है, अधिकांश अन्य देशों की अपेक्षा इसका दायरा अभी भी बहुत विस्तृत है, किन्तु यह प्रत्यक्ष है कि अब यह पुराना सर्वोत्तम श्रेणी नहीं रह पाया है।

हाल की इन घटनाओं ने राजनीतिक क्षेत्र में एक प्रश्न उपस्थित कर दिया है जो इस शताब्दी के प्रारम्भ में एक शास्त्रीय वाद विवाद समझा जाता, स्थानीय शासन का दायरा या कार्यक्षेत्र क्या होना चाहिए? यह एक प्रश्न है जिसे स्थानीय शासन के व्यक्ति तथा उससे बाहर के भी कई व्यक्ति कुछ बेचैनी के साथ पूछते हैं। इस बेचैनी का कारण सिर्फ यही नहीं है कि पहले ही बहुत-से काम उनके हाथ से लिए जा चुके हैं, बल्कि यह आशंका कि अन्य काम भी उसी प्रकार ले लिए जायँगे।

यह प्रश्न, जिस रूप में पूछा गया है, अगर साधारणतया सरकार के दायरे या कार्यक्षेत्र के सम्बन्ध में दलगत विवाद से कुछ सम्पर्क रखता है तो उसे हमलोग तुरत हटा दे सकते हैं अर्थात् उस मामले में हमलोग विचार नहीं करेंगे। जब बिना किसी दल या पार्टी से सम्बन्ध रखते हुए यह प्रश्न पूछा जाता है या पूछा जा सकता है तब इसका तात्पर्य उस एजेन्सी के चुनाव से रहता है जो राष्ट्रीय नीति द्वारा निर्धारित शासन या सार्वजनिक प्रशासन के कार्यक्षेत्र के लिए अपनाई जाती है। ऐसा होने पर भी यह प्रश्न इतना विस्तृत तथा जटिल है कि इसके सम्बन्ध में प्रमुख विचार ही यहाँ व्यक्त किए जा सकते हैं।

ये प्रधानतया दो श्रेणियों में आते हैं, राजनीतिक सिद्धान्त सम्बन्धी विचार, और प्रशासकीय आवश्यकता, कार्यकुशलता तथा सुविधा-सम्बन्धी विचार। उनके साथ कोई ऐसा सूत्र नहीं है, जो स्थानीय शासन के कार्यों का या सार्वजनिक प्रशासन के विशेष

एजेंसी का अनुमोदन करते हैं, वे वास्तविकता और बुद्धिमता से दूर रहेंगे अगर इसे वे नही मानते कि अब ऐसी स्थिति पहुँच गई है जिसमें स्थानीय शासन की प्रारम्भिक अवस्था की अपेक्षा, आजकल अट प्रशासकीय विचार इन प्रश्नो में पूरी मात्रा में उपस्थित होते हैं। वास्तव में यह प्रत्यक्ष है कि हाल के बहुत से परिवर्तन जो स्थानीय शासन में हुए हैं, वे इन्ही प्रशासकीय विचारो के कारण हुए हैं। ये परिवर्तन है—केन्द्रीय नियत्रण के कुछ रूपो का विकास तथा हाल में कुछ कामो का उनके हाथ से निकल जाना। और इसका एक कारण जो है वह बहुत साधारण है कि अन्य एजेंसियाँ अब मौजूद हैं—जबकि बहुत दिनो तक, जिस समय स्थानीय शासन के हाथ में बहुत अधिक काम थे, वे नही मौजूद थी और अगर थी भी तो आज जैसे पूर्णतया विकसित रूप में नही थी। आज का पूर्णतया योग्य सिविल सर्विस, बहुत अश म उन्नीसवी शताब्दी के उत्तरार्द्ध में विकसित हुआ और यहाँ तक कि वर्तमान शताब्दी के प्रारम्भिक भाग में, सरकारी विभाग के सगठन सम्बन्धी साधन बहुत प्रारम्भिक अवस्था म थे। न राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक विचार ने सार्वजनिक निगम (Public Corporation) की धारणा को ही अभी जन्म दिया था, जो आर्थिक तथा प्रशासकीय क्षेत्र में, बडे व्यावसायिक उपक्रमो (entrepreneur) के जैसे सगठन के ढांचे तथा कार्य-क्षेत्र की तरह काम कर सकता था। ऐसी स्थिति मे एक काम के बाद दूसरे काम—जिनमें कई इस प्रकार के भी थे जो राष्ट्रीय तथा स्थानीय आवश्यकताओ को भी प्रदर्शित करते थे—स्थानीय शासन के हिस्से में पडे और किसी वैकल्पिक एजसी के लिए विचार करने की कोई खास आवश्यकता नही उत्पन्न हुई।

एक और बात है जो ध्यान देने योग्य है—जो स्थानीय शासन-सेवा के अधिक हाल के इतिहास में व्यक्त होती है—और वह यह है कि सेवाएँ, जो स्थानीय "बाजार" या अधिकारक्षेत्र (Jurisdiction)

के आधार पर प्रारम्भ की जाती हैं, नई परिस्थितियों में आ जा सकती हैं और जिसके फलस्वरूप उनमें राष्ट्रीय सेवाओं की कुछ विशेषताएँ आ सकती हैं और जिसके कारण कुछ मात्रा में केन्द्रीय सगठन, निर्देशन तथा कलपुर्जे के अभिन्यास की आवश्यकता होगी, उदाहरण के लिए, विद्युत् पूर्ति (electricity supply)। इस दिशा में प्रशासकीय आवश्यकता की पूर्ति, अक्सरहाँ स्थानीय अधिशासी नियत्रण को राष्ट्रीय योजना के अन्तर्गत समावेश की प्रक्रिया द्वारा की जा सकती हैं, किन्तु यह प्रत्यक्ष है कि अन्य हालतों में सार्वजनिक निगम या सरकारी विभाग, इन आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए या तो आवश्यक या अधिक सुविधाजनक साधन समझे गये हैं।

और अन्तत, इस अन्य स्थानीय सेवा पर जन-सख्या के परिवर्तन का प्रभाव पड सकता है और सभी स्थानीय समुदाय एक सूत्र में बँध जा सकते हैं तथा उनका स्थानीय शासन की बनावट पर प्रभाव पड़ेगा। उस विशेष सेवा के लिए अधिक लोचदार और खास प्रकार की बनावट के लिए दलील पेश की जा सकती है। इसकी विशेष प्रकार की आवश्यकताएँ बहुत सहाय्य का काम कर सकती हैं। एक स्थानीय नियत्रण के अन्तर्गत अन्य सेवाओं के साथ इसके सम्पर्क के गुण अधिक अश में पृष्ठाधार में रह सकते हैं।

यह स्पष्ट है कि स्थानीय शासन को, कई सेवाओं को अपनी एजेंसियों के द्वारा चलाने के लिए प्रशासकीय आवश्यकता के लिए एकाधिकार के रूप में अब दावा नहीं रह गया है। वह अभी भी, प्रशासकीयकार्य कुशलता और स्थानीय सेवाओं को चलाने में सुविधा के आधार पर, अपना कई दावा पेश कर सकता है, ये सेवाएँ ऐसी भी हो सकती हैं जिनके सगठन का स्थानीय आधार हो, और नगरपालिकावाद के गुणों के सम्बन्ध में हमने जो कुछ कहा है, वह यहाँ उपयुक्त है। स्थानीय शासन के पहले से स्थित कार्यक्षेत्र के द्वारा नई परिस्थितियों में सार्वजनिक सेवाओं के राष्ट्रीय पहलू पर अधिक जोर

देने की प्रवृत्ति रही है। भविष्य में, स्थानीय पहलू की विशेषताओं और आवश्यकताओ पर जोर दिया जा सकता है।

राजनीतिक सिद्धान्त के आधार पर स्थानीय शासन के लिए अनुमोदन, इंगलैंड की राजनीतिक विचारधारा से उत्पन्न होता है, जिसके अनुसार कोई प्रतिनिधि सरकार, स्थानीय तथा केन्द्रीय दोनो सतहो पर कार्य-वितरण आवश्यक समझती है। उन दिनो मे, जब व्यक्तिवादी सिद्धान्त (individualist doctrine) का बोलबाला था, यह धारणा बहुत अंशतक इस भावुकता पर आधारित थी कि किसी प्रकार का शासन एक आवश्यक दुर्गुण है और केन्द्रीय शासन की अपेक्षा स्थानीय शासन एक छोटा दुर्गुण है। ज्यो-ज्यो समूहवादी (collectivist) प्रवृत्तियो का विकास हुआ, इसको इस भावना द्वारा अधिक सहायता मिली कि अगर शासन का कार्यक्षेत्र बढता आवश्यक है तो स्थानीय शासन के अधिक कार्यशील रहने से यह केन्द्रीय अधिशासी (executive) और उनके प्राभिकर्त्ताओ (agents) की शक्तियों के ऊपर एक प्रकार की रुकावट का काम करेगा, और इस भावना के अन्तर्गत, सावैधानिक क्षेत्र में शक्तियो के सतुलन तथा उन्हे अलग करने की विशेषताओ के सम्बन्ध में साधारण धारणा निस्सन्देह रूप से काम कर रही थी।

आज की परिस्थितियो में भी, इस प्रकार की विचार-धारा और भावना के आवश्यक तत्व अपना प्रभाव रखते है। वास्तव में आधुनिक दृष्टान्तो द्वारा इसे और सबल बना दिया गया है। ये दृष्टान्त इस बात के लिए है कि उन राज्यो का क्या नतीजा हो सकता है जिनका रूप प्रजातान्त्रिक है किन्तु जिनमें प्रजातत्र, राष्ट्रीय सतह पर नियत-कालिक रूप में जनता के मतदान के अलावे और किसी वस्तु पर नही आधारित है। अधिक से-अधिक लोग अब इस बात को महसूस करने लगे है कि प्रजातत्र को नाना रूपोवाला होना चाहिए, और इसे समाज के विभिन्न गोष्ठियो और समुदायो में अपना जड जमाना चाहिए और

यह जड सिर्फ उस समुदाय में नही होना चाहिए जिसे हमलोग राज्य के नाम से पुकारते हैं और यह अवसरहाँ कृत्रिम भी हो सकता है। स्थानीय समुदायों में, जिनसे इसे सम्बन्ध रहता है, स्थानीय शासन विभिन्न प्रकार, दृष्टिकोण तथा विभिन्न कामों में लगे हुए नर-नारियों को, उनके द्वारा मान्य कार्यों तथा हितों के लिए व्यावहारिक सहयोग के लिए एकत्रित करता है अर्थात् उन सबों को एक जगह या पहलू पर लाता है, और इंगलैंड के स्थानीय शासन का इतिहास ही स्वयं इसे अच्छी तरह प्रदर्शित करेगा कि इन सबों का, साथ-ही-साथ प्रगतिशील, लचकदार तथा स्थायी प्रजातंत्र के निर्माण में क्या महत्व है।

एक महत्वपूर्ण बात, जिस पर जोर देने की आवश्यकता है वह यह है कि स्थानीय शासन राजनीतिक तथा सामाजिक उत्तरदायित्व की व्यावहारिक शिक्षा के लिए अवसर प्रदान करता है। सरकार की कोई दूसरी एजेंसी इस प्रकार का विस्तृत मोर्चा इतने नियमित रूप से नही प्रस्तुत करती है। कोई भी दूसरी एजेंसी साधारण नागरिक को इस प्रकार शासन की वास्तविक प्रक्रिया में नही लाती है जिस प्रकार स्थानीय शासन करता है। राजनीतिक शिक्षा के लिए इससे बढ़िया कोई तरीका नही हो सकता है। और कोई भी प्रजातांत्रिक राज्य इसे नही समाप्त कर सकता है। राजनीतिक कार्यक्षमता का विकास, क्रियाशील राजनीतिक उत्तरदायित्व को सँभालने से ही हो सकता है।

ऊपर बताए गये विचार एक महत्वपूर्ण बात की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करते हैं। स्थानीय (प्रतिनिधि) शासन को उन सभी हालतों में, एजेंसी (कार्य करने वालों) के चुनाव में सबसे पहले तरजीह दी जानी चाहिए जहाँ पर स्थानीय कार्यक्षेत्र या "बाजार" के आधार पर कार्य किए जाते हैं तथा सेवाएँ चलायी जाती हैं। कभी-कभी हमलोगों को किसी-किसी सेवा या कार्य में राष्ट्रीय विशेषता

की अधिकता को महसूस करना पड़ेगा और केन्द्रीय निर्देशन की आवश्यकता भी मालूम पड़ेगी, लेकिन इस प्रकार की सेवाओं में भी जहाँ ऐसी विशेषताऐं प्रत्यक्ष रूप से पाई जाती हैं, यह अच्छी तरह देख लिया जाना चाहिए कि स्थानीय प्रतिनिधि शासन द्वारा स्थानीय प्रशासन को क्या स्थान दिया जा सकता हैं, यह दृष्टिकोण अभी भी हमलोगो को कोई सूत्र (formula) नही देता हैं। यह हमलोगो को सिर्फ एक रास्ता बतलाता है। और वह रास्ता इस प्रकार का हैं जिसके ठीक होने में कई बातो से मदद मिली हैं।

राज्य तथा नगरपालिका में सम्बन्ध

(State and Municipal Relationships)

स्थानीय शासन के कार्यकलाप के अंतर्गत कुछ भी क्यो न हो, अब यह असभव मालूम पड़ता हैं कि इगलैंड में इसके लिए विशेष प्रकार के ससदीय प्राधिकरण (Parliamentary Authorisation) की प्रथा जो प्रचलित है, उसके सम्बन्ध में प्रश्न उठाया जा सकता हैं। कुछ लोगो द्वारा यह सुझाव दिया जाता था कि अब र नियमो को हटा दिया जाना चाहिए; और इसके बदले में कि स्थानीय प्राधिकारी सिर्फ वे ही काम करे जिनके लिए उन्हे ससद द्वारा स्पष्टतया अधिकार मिला हो, उन्हे यह अधिकार मिलना चाहिए कि वे कोई भी कर्म सिवाय उसके जिसे ससद द्वारा स्पष्ट रूप से मना कर दिया गया हो। इस प्रकार का आमूल परिवर्त्तन तबतक सभव नही होगा जबतक समूहवाद (Collectivism) की तरफ निर्वाचन के द्वारा जो मत प्रगट हुआ है, उसकी अपेक्षा और अधिक जनमत नही झुकेगा। लेबर पार्टी (Labour Party) ने, जब वह विरोधी पक्ष में थी, सिद्धान्त में इस प्रकार के परिवर्तन लाने के लिए बार-बार लोकल औथरीटीज इनेबलिंग बिल (Local Authorities Enabling Bill) पेश किया, लेकिन कार्य-भार ग्रहण करने पर

इसने इस नीति को नही बरता, और वास्तव में कई दृष्टिकोण से, हाल की और वर्तमान राष्ट्रीय स्थिति, उससे बहुत विभिन्न है जो उस वक्त मौजूद थी जब लेबर पार्टी ने इसके लिए कदम उठाया था।

कुछ देश, जो वैकल्पिक (alternative) सिद्धान्त के अनुसार काम चलाते है, उदाहरण के लिए, नाजी के समय से पूर्व के जर्मनी, यह दावा करते हैं कि इसके फलस्वरूप उनकी प्रणाली में हमलोगो की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्रता है, किन्तु वित्तीय तथा केन्द्रीय नियत्रण एक रुकावट के रूप म काम करते हैं और जिनके फलस्वरूप वास्तव म, इन देशो के स्थानीय शासन को, इगलैंड की अपेक्षा अधिक विस्तृत कार्यक्षेत्र नही मिल पाया है।

एक मात्र महत्वपूर्ण तथा प्रमुख प्रश्न जो स्थानीय प्राधिकारियों के ऊपर न्यायिक नियत्रण (Judicial control) के सम्बन्ध में खडा होता है वह यह कि स्थानीय प्राधिकारियों के प्रशासकीय निर्णयो के लिए अपील सुनने के लिए उचित प्रकार का न्यायाधिकरण (Tribunal) होना चाहिए। ये प्रशासकीय निर्णय उन बातो के सम्बन्ध में होगे, जिनमें से अधिकाश सरक्षित तथा नियमित सेवाओ के क्षेत्रो में होगे और जिनमें स्थानीय प्राधिकारियो का काम अर्द्ध न्यायिक (Quasi-Judicial) है। इस प्रकार के अपील के अधिकार-क्षेत्र (Jurisdiction) के बँटवारे के सम्बन्ध में विधायी (legislative) प्रथा बहुत युक्तिसगत नही है। कभी-कभी साधारण अदालतों को, उदाहरण के लिए, जस्टिसेज कोर्ट (Justices Court) तथा कोर्ट ऑफ क्वार्टर सेसन्स (Court of Quarter Sessions) को अधिकारक्षेत्र दिए जाते है, कभी-कभी मत्रणालय को, और कभी-कभी विशेष न्यायाधिकरण (tribunal) को अधिकारक्षेत्र दिया जाता है। स्थानीय प्राधिकारियो को, साधारण अदालतो के इस प्रकार के अधिकार-क्षेत्र से हटाये जाने के सम्बन्ध में कोई डर नहीं है जैसा कि सावैधानिक दृष्टिकोण से वकील लोग इसके बारे में

समझते हैं। कई स्थानीय प्राधिकारी—शायद अधिकांश इस प्रकार के पुनर्विचार या अपील के अधिकार क्षेत्र को, साधारण अदालतों की अपेक्षा, मंत्रणालय या विशेष न्यायाधिकरण के हाथों में रहना अधिक पसन्द करेंगे; और खास करके ऐसी अदालतों की अपेक्षा, जिनके हाथों में आजकल यह अधिकार-क्षेत्र है। अगर उन्हें, इस विषय पर डाइसी (Dicey) के सिद्धान्त के पक्ष में लाना है, तो उन्हें विश्वास दिलाना होगा कि कोर्ट ऑफ पेट्टी सेसन्स (Court of Petty Sessions) तथा क्वार्टर सेसन्स (Quarter Sessiones), इस काम के लिए मंत्रणालय या विशेष न्यायाधिकरण की तरह ही योग्य, तथा उचित और न्याय संगत हैं।

अब हमलोग केन्द्रीय प्रशासकीय नियंत्रण के विषय पर कुछ विचारों की ओर बढते हैं। इसमें कोई सन्देह नहीं कि जिस हद तक उनका विस्तार हुआ और जैसे विस्तृत रूप उन्होंने धारण किया है, उसने बहुत बेचैनी पैदा कर दी है। उन्हें घटाकर तथा उस हदतक सीमित कर देने की समस्या, जिस हद तक केन्द्रीय तथा स्थानीय शासन के क्षेत्र के समझदार व्यक्ति इसका रहना आवश्यक समझते—बहुत-से ऐसे लोग हैं जो कहेंगे कि यह आवश्यक न्यूनतम है, बहुत आसान होती उसकी अपेक्षा जैसी कि अभी है, अगर इस प्रकार उनकी वृद्धि का प्रमुख कारण सरकारी विभागों द्वारा केन्द्र की तरफ अधिक-से-अधिक शक्तियों को आवर्धित करने के लिए निश्चित प्रयास होता। स्थानीय शासन के क्षेत्र में कुछ ऐसे व्यक्ति हैं जिन्होंने दृढतापूर्वक इसे प्रमाणित कर दिया है कि यह ऐसा ही है; लेकिन यद्यपि प्रत्येक मानवीय संस्था में इसके लिए कुछ छूट दी जा सकती है जिसे "साम्राज्य निर्माण" (empire building) कहा जाता है, फिर भी इस परिस्थिति के लिए यह व्याख्या या कैफियत ऐसी नहीं है जिसे स्वीकृत कर लिया जाय; और इसे ही प्रधान कारण मान लेना, जिसके फल-स्वरूप यह परिस्थिति पैदा हुई है, समस्या को सिर्फ छिपा देना है और

उसके कारण उसके सुलझाये जाने की और कम संभावना रहेगी। स्थानीय प्राधिकारी जो कार्य करते हैं तथा सेवाओं का चलाते हैं उनके ऊपर बहुत अंश में राष्ट्रीय परिस्थितियों के दबाव के द्वारा तथा राष्ट्रीय नीतियों के द्वारा, और वास्तव में ये राष्ट्रीय नीतियाँ जनता के विचारों का प्रतिबिम्ब रही हैं नियंत्रण कायम हुए हैं तथा वे बढ़ते भी गये हैं। और अगर हमलोग उन सभी बातों का विस्तृत रूप से पुनर्विलोकन करें, जिनपर एक या दूसरे रूप में नियंत्रण लागू हैं और उनमें प्रत्येक का उद्देश्य क्या है तो हमलोगों को ऐसे बहुत से उदाहरण नहीं मिलेंगे जिनमें नियंत्रण निराधार है। करीब करीब हरएक हालत में, हमलोगों को कोई-न कोई उचित कारण मिलेगा, जो जनता के फायदे के लिए या उसके हितों या रुपयों की सुरक्षा के लिए या व्यक्तिगत अधिकार की रक्षा के लिए कायम है। नये विधान (legislation) के समय सलाह देते समय, खास करके नये प्रकार के विधान के समय या ऐसे विधान में जिसमें राज्य तथा नगरपालिका दोनों के खर्च का प्रश्न रहता है, सरकारी विभागों ने निस्सन्देह रूप से इसे अपना कर्तव्य समझ रखा है, और ठीक ही समझा है कि सभी प्रकार के केन्द्रीय तथा स्थानीय सार्वजनिक नियंत्रण से सम्बन्ध रखें, किन्तु तो भी अक्सरहाँ ऐसा मालूम पड़ा है कि उन्होंने इस बात को स्वयं नहीं पसन्द किया है जिस हदतक राष्ट्रीय नीति के द्वारा उन्हें अधिक विस्तृत प्रकार के नियंत्रण के लिए बाध्य होना पड़ा है। वास्तव में, पुराने विभागों की परम्परागत प्रवृत्ति यह रही है कि उन सभी कामों को छोड़ दिया जाय जो उन्हें अधिशासी (Executive) क्षेत्र में अधिक हदतक ला दें और साथ ही-साथ अधिक विस्तृत और निश्चित प्रकार के प्रशासकीय नियंत्रण को दृढ़ता के साथ अपने ही हाथों में रखते थे। प्रायः सबसे अधिक जबर्दस्त आलोचना, जो सरकारी विभागों की की जा सकती थी—और उनका पिछले कुछ वर्षों में जो अपवाद जैसा समय रहा है, उनका विशेष रूप का काम बढ़ाने के लिए उन्हें स्थान दे सकता है—यह है कि

केन्द्रीय प्रशासकीय यत्र के पास, बहुत हालतो मे कोई एक केन्द्रीय एजेंसी के प्रकार की वस्तु नही थी, जो सभी प्रकार के विभागो द्वारा किए गये नियत्रणो के कुल प्रभाव को ध्यान में रख सके तथा केन्द्रीय और स्थानीय दोनो सतहो पर कार्य में विलम्ब, प्रशासकीय खर्च तथा जनशक्ति के सम्बन्ध में प्रभाव का भी अध्ययन करे।

राज्य और नगरपालिका के बीच के सम्बन्ध में कुछ पहलू हैं, और इसमें कोई सन्देह नही है कि वे भविष्य में भी रहेंगे,—कुछ साधारण प्रकार के हे और अन्य खास-खास सेवाओ को चलाने में उत्पन्न होते हैं—जो सिद्धान्त और उद्देश्य दोनो की दृष्टि से कुछ प्रकार के केन्द्रीय प्रशासकीय नियत्रण को उचित प्रमाणित करते हैं।

ऐसी सेवाओ को, जो, यद्यपि स्थानीय ढग से प्रशासित होती हैं, सिर्फ स्थानीय आवश्यकताओ की नही, बल्कि राष्ट्रीय दृष्टिकोण से चलायी जाती हे, किसी प्रकार की राष्ट्रीय योजना के अनुरूप होना चाहिए, और जटिल तथा अक्सरहाँ शीघ्रता से बदलती रहनेवाली परिस्थितियो में, केन्द्रीय प्रशासकीय नियत्रण ही अक्सरहाँ एकमात्र कार-गर एजेंसी है, जो स्थानीय कार्यकलाप का राष्ट्रीय योजना के अन्तर्गत समावेश कर सके। राष्ट्रीयकरण के पहले भी, नगरपालिका (कम्पनी भी) के विद्युत् व्यवसाय को टेकनिकल बातो मे एलेक्ट्रिसिटी कमिश्नर्स (Electricity Commissioners) के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत रहना पडता था, विद्युत् उत्पादन का काम कुछ लोगो से ले लिया गया था और अन्य लोगो के हाथ में दे दिया गया था और उत्पादित बिजली का थोक रूप मे प्रबन्ध केन्द्रीय विद्युत् परिषद् (Central Electricity Board) द्वारा अपने ट्रान्समेशन के जाल द्वारा अर्थात् "ग्रिड" (The grid) द्वारा किया जाता था। नगरपालिका के यातायात के कारबार किराये और मार्ग के कुछ पह-लुओ में ट्रैफिक कमिश्नर्स के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत में आते थे और अभी भी आते हैं। इन दो हालतो में, सेवाओ में, जिनकी प्रार-

भिक विशेषताएँ करीब-करीब बिल्कुल स्थानीय थी, टेक्नीकल या अन्य परिवर्त्तनो के कारण क्षेत्रीय तथा राष्ट्रीय विशेषताओ का विकास हुआ। अन्य सेवाओ म जो एक ही प्रकार की साधारण श्रेणी के अन्तर्गत आती हे, उदाहरण के लिए शिक्षा, राष्ट्रीय विशेषताएँ पहले ही से थी और केन्द्रीय नियत्रण के लिए वास्तविक प्रेरणा, सेवा म स्तर की एकरूपता को कायम रखने के ख्याल से मिली हैं, इस पर ध्यान नही रखा गया है कि प्रशासकीय क्षत्र क्या है। कार्य के सम्बन्ध म जो पहले ही विवेचना प्रस्तुत किया है, उसमे बताए गए विचारो के आधार पर स्थानीय शासन के लिए यह निश्चय ही अधिक अच्छा ह कि जहाँ सभव हो इन सेवाओ को कायम रखा जाय और उन पर सभी आवश्यक केन्द्रीय नियत्रण लागू रहे, इसकी अपेक्षा कि उन्हे बिल्कुल स्वतत्र छोड दिया जाय।

जिस तक के आधार पर केन्द्रीय नियत्रण लागू किए जाते हैं, उसके विस्तृत विश्लेषण देने की आवश्यकता नही है जबकि स्थानीय शासन को राज्य-सरकार द्वारा वित्तीय सहायता दी जाती है।

एक सैद्धान्तिक प्रश्न—जो प्रचलन या व्यवहार सम्बन्धी कई प्रश्नों से भिन्न है—एक समय में वास्तव में उठाया गया होता और जो ऋण के सम्बन्ध में स्वीकृति की आवश्यकता क बारे में होता। इस प्रकार की स्वीकृति की आवश्यकता सभी सेवाओ क लिए लागू है, जिनमें कई इस प्रकार क भी शामिल है, जिन्हे अभी भी प्रत्यक्ष रूप से राजकीय सहायता नही मिलती है और कुछ इस प्रकार के हैं जो पूर्णतया स्थानीय हैं किन्तु वित्तीय तथा आर्थिक क्षेत्रो में, मौजूदा राष्ट्रीय स्थिति में, यह प्रत्यक्ष मालूम पडता [redacted] कि इस प्रकार का नियत्रण कायम रहना चाहिए। वास्तव में, जब राष्ट्रीय पूँजी के साधन सीमित हैं, और उनका वितरण किसी प्रकार के प्राथमिकता के आधार पर होना आवश्यक है, हमलोग देखेंगे कि यह नियत्रण स्थानीय प्राधिकारियो के कर्ज के साधारण स्तर तथा किसी खास कर्ज के

उद्देश्य तथा किसी खास इलाके की वित्तीय क्षमता को ध्यान में रख-कर लगाया जाता है । और अन्तत, और जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, अर्द्ध-न्यायिक प्रकार के जो केन्द्रीय प्रशासकीय नियन्त्रण लगाये गये है, उसके खिलाफ स्थानीय प्राधिकारियो के दृष्टिकोण से कोई खास विरोध नही है ।

इसके निर्णय हो जाने के बाद कि केन्द्रीय नियन्त्रण आवश्यक तथा उचित है, जो प्रश्न रह जाते है वे उसकी पद्धति तथा तरीको के सम्बन्ध मे है । क्या हमलोगो की जितनी प्राचीन प्रणाली है उसमे विस्तृत प्रकार के नियन्त्रण की आवश्यकता है ? अगर कभी-कभी वे प्रारम्भिक रूप में विशेष प्रकार से लगाये भी जायें तो क्या यह आवश्यक है कि पहले उद्देश्यो की पूर्ति के बाद भी उन्ही उसी प्रकार से लगाया जाय ? सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह है कि क्या यह स्थिति अब नही पहुँच गई है जबकि नियन्त्रणो के मूल्य का, सिर्फ स्थानीय स्व-शासन के सिद्धातो पर उनके प्रभावो की दृष्टि से ही नही, बल्कि दोनो सतहो पर जनशक्ति के भारी खर्च के दृष्टिकोण से भी फिर से मूल्याकन किया जाय ?

जिसस्थिति पर हमलोग पुनर्विचार कर रहे है, उस सम्बन्ध में लोकल गवर्नमेंट मैनपावर कमिटी (Local Government Man-power Committee) द्वारा, जिसमे सरकारी विभागो तथा स्थानीय प्राधिकारियो की समितियो के प्रतिनिधि थे, हाल में कुछ किया गया है । इसका पहला प्रतिवेदन, जो जनवरी १९५० ई० में प्रकाशित हुआ था, गभीर अध्ययन करके लाभ उठाने की वस्तु है । मन्त्रियो की स्वीकृति आदि की कार्यपद्धति को कुछ सरल बनाने के लिए इसकी सिफारिशो के फलस्वरूप तुरत ही कुछ सुधार हुए किन्तु इससे भी अधिक महत्वपूर्ण यह था कि उन्होने सपूर्ण विषय पर निम्न-लिखित शब्दो में एक विचार उपस्थित किया ।

"स्थानीय प्राधिकारी उत्तरदायी सस्थाएँ है जो अपने कार्यों को

करने के लिए योग्य हैं और यद्यपि वे सविधि द्वारा नियुक्त संस्थाएँ हैं जिनके द्वारा सरकारी नीति कार्यान्वित होती हैं और बहुत अधिक अंश तक सरकार के रुपए से काम चलाते हैं, फिर भी वे अपने उत्तरदायित्व को अपने अधिकार व रूप में निभाते हैं न कि साधारणतया सरकारी विभागों के एजेंट के रूप में काम करते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि उद्देश्य यह होना चाहिए कि जहाँ तक संभव हो किसी योजना या सेवा का विस्तृत प्रबन्ध स्थानीय प्राधिकारियों के हाथ में छोड़ दिया जाना चाहिए और विभाग के नियंत्रण को खास-खास महत्वपूर्ण स्थानों पर कायम रखें जहाँ पर वह सरकारी नीति और वित्तीय प्रशासन के सम्बन्ध में अपने उत्तरदायित्व को अच्छी तरह निभा सकता है।

किन्तु समिति ने जो स्थिति देखी, वह हमलोगों को यह पाठ सिखाती है कि सम्पूर्ण क्षेत्र का नियतकालिक पुनर्विलोकन होना चाहिए।

सरकारी अन्वेषण के विषय पर कुछ विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है क्योंकि इससे वे प्रश्न सम्बन्धित हैं जिन पर कभी कभी स्थानीय शासन के क्षेत्र में जबरदस्त भावना पैदा कर देती है। स्थानीय शासन के कुछ पदाधिकारी—और ये पदाधिकारी ही हैं जो सर्वोत्तम ढंग से निर्णय कर सकते हैं—इस अस्वीकार करेंगे कि सरकारी अन्वेषण या डिस्ट्रिक्ट ऑडिट जैसा कि यह कहा जाता है, कार्यकुशल है—खास करके पिछले दशकों (decades) में। यह निश्चित है कि हिसाब किताब की जाँच के दृष्टिकोण से व्यावसायिक दृष्टिकोण से यह किसी प्रकार निम्नकोटि का है। वास्तव में चूँकि सरकारी अफसर एक विशेष प्रकार के क्षेत्र में काम करते हैं और उन्होंने अपना विशेष ज्ञान प्राप्त कर लिया है, यह विश्वास करना युक्तिसंगत ही है कि सम्पूर्ण क्षेत्र में वे अधिक कार्यकुशल होंगे। जैसा कि हमलोग देख चुके हैं, यह सच की वैधता से भी सम्बन्ध रखता है और अन्वेषकों को वे बहुत सी शक्तियाँ हैं जो व्यावसायिक

अकेक्षको को नही मिली हुई रहती हैं। सरकारी अकेक्षको को सविधि द्वारा यह निर्देशन दिया गया है कि वे उन सभी खर्चों को जो "विधि के प्रतिकूल" हो, अस्वीकार कर दे और उन लोगो से ले जिन्हे वह इसके लिए उत्तरदायी समझता है, अर्थात् व्यक्तिगत रूप से उन्हे वह देने के लिए बाध्य करता है—इससे अधिक शक्तिवाला अधिकारी क्षेत्र उन्हे शायद ही मिल सकता है।

इसके फलस्वरूप, स्थानीय प्राधिकारियो के लिए तथा उनके पदाधिकारियो के लिए व्यावसायिक अकेक्षण की अपेक्षा सरकारी अकेक्षण अधिक कठिन प्रक्रिया है। इसी कारण से, कुछ सार्वजनिक कार्य से प्रेरित कौंसिलर तथा पदाधिकारी, जो अच्छे प्रशासन के लिए हरएक प्रकार की जाँच को स्वीकृत करने के लिए इच्छुक थे, सरकारी अकेक्षण के सिवाय सभी चीज चाहते, चूंकि उनकी समझ मे अकेक्षको को बहुत अधिक अधिकार, आवश्यकता से अधिक दे दिया गया है। सरकारी अकेक्षको को खर्च को गैरकानूनी करार करने का अधिकार रहना चाहिए तथा उन्हे किसी व्यक्ति से उस खर्च को देने के लिए उत्तरदायी निर्धारित करना चाहिए,। इस सम्बन्ध मे साधारणतया किसी को विरोध नही है; लेकिन जैसा कि हमलोग देख चुके है खर्च को "विधि के प्रतिकूल" समझा जाता है अगर वह जरूरत से बहुत ज्यादा अधिक हो। यह स्थिति उस साधारण विधि या कानून के साधारण नियम से उत्पन्न हुई है कि किसी भी प्रशासकीय सस्था को जैसा कि स्थानीय प्राधिकारी है, सविधि द्वारा जो स्वविवेक से काम करने की छूट दी गई है, उसको वह "उचित रूप से" काम में लावे। इसलिए अगर वह इस प्रकार खर्च करता है जिसे "अनुचित" कहा जायगा तो वह खर्च, अकेक्षको के कार्य के लिए सविधि द्वारा जो निदेश (Provisions) दिए गए हैं, उसके अर्थ के अनुसार "विधि (Law) के प्रतिकूल" समझा जायगा; और चूंकि लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) सरकारी अकेक्षक को यह

निर्देश देता है कि उन सभी खर्चों को अस्वीकृत कर दे जो 'विधि के प्रतिकूल हों'', वह उस खर्च को अस्वीकृत करने के लिए बाध्य हो जाता है जो "अनुचित" है, और वह इस स्थिति में हो जाता है कि इसके बारे में स्वयं निर्णय करे कि कौन खर्च अनुचित है और कौन खर्च उचित।

यह स्थिति अंकेक्षक को बहुत विस्तृत शक्ति प्रदान करती है— नहीं, वास्तव में उसका यह कर्तव्य होता है कि किसी खर्च के सम्बन्ध में नीति के प्रश्नों की पुष्टि करे, या उसका विरोध कर उसमें हस्तक्षेप करे और अधिभार (surcharge) लगाये जैसा उसके स्वयं के निर्णय से निर्धारित होता हो, क्योंकि बहुत सी ऐसी बातें हैं जिनके सम्बन्ध में विचारों में बहुत अन्तर हो सकता है कि कौन खर्च उचित है और कौन खर्च अनुचित। यह निश्चित रूप से गलत है कि उस क्षेत्र में जहां राजनीतिक तथा सांविधानिक दृष्टिकोण से लोगों ने, एक निर्वाचित संस्था को स्वविवेक से काम करने के लिए छोड़ दिया है, वहाँ पर अंकेक्षण के लिए जो अधिनियम बनाया गया है उसमें इस प्रकार की भाषा व्यवहृत की गई है (प्राय यह बिना समझे हुए कि उसका उचित अर्थ क्या होगा) जिसके अनुसार कानूनन एक व्यक्तिगत पदाधिकारी को यह अधिकार मिला है कि वह निर्वाचित कौंसिल के निर्णय के बदले अपना निर्णय रखे—क्योंकि वास्तव में इस अधिकार का यही अर्थ होता है। ये अंकेक्षक लोग मंत्री द्वारा बहाल किए जाते हैं और प्रतिष्ठान (establishment) तथा स्टाफ के दृष्टिकोण से उसके अधिकार क्षेत्र में रहते हैं किन्तु मंत्रणालय दृढ़तापूर्वक यह कहता है कि जहांतक अंकेक्षकों के कार्यों का प्रश्न है, उसपर वे कोई नियंत्रण नहीं रखते हैं, अर्थात् वह जो अपना कार्य तथा कर्त्तव्य करता है और अधिकार को काम में लाता है, वे उसे सांविधि के द्वारा स्वतंत्र रूप में दिए गए हैं। अंकेक्षक द्वारा लगाए गए अधिकार (surcharge) के खिलाफ अपील या पुनर्विचार करने का अधिकार

उच्च न्यायालय को, और अगर रकम ५००) रु० से कम हो तो उच्च न्यायालय तथा मंत्री को है । इसमें कोई सन्देह नहीं कि अपील का यह अधिकार एक बहुत बड़ी सुरक्षा है, फिर भी यह सन्देहास्पद है कि किसी मंत्री या न्यायाधीश का, उन प्रश्नों पर, जिन्हें नीति से सम्बन्ध है और जिसके लिए एक निर्वाचित कौंसिल राजनीतिक दृष्टिकोण से जनता के प्रति उत्तरदायी है, यह कहने का अधिकार कि क्या उचित है और क्या नहीं, इस सम्बन्ध में अंकेक्षक को दिए गये अधिकार की अपेक्षा, अधिक आवश्यक है । किन्तु यह कहना उचित है कि न्यायाधीशगण स्वयं इस बात के लिए चिन्तित तथा प्रयत्नशील रहते हैं कि स्थानीय प्राधिकारी के स्वविवेक के अनुसार कार्य करने के क्षेत्र में नहीं प्रवेश करें, और अंकेक्षकों के निर्णय के खिलाफ अपील में जिसे वे "अनुचित" समझते हैं, शायद कभी ही उसके सम्बन्ध में ऐसा विचार रखते हैं जो उचित नहीं है ।

यहाँ यह कह देना उचित ही होगा कि मन्त्री को सविधि के निदेशों के द्वारा यह अधिकार मिला हुआ है कि अधिकार और अस्वीकृति को हटा दे और वह अधिकार इस इस प्रकार है कि "प्राधिकारी द्वारा किया गया कोई भी खर्च अंकेक्षक द्वारा नहीं अस्वीकृत किया जायगा अगर उसे मन्त्री द्वारा स्वीकृत मिली हुई हो ।" फिर भी मन्त्री द्वारा स्वीकृति किसी अवैध (illegal) खर्च को वैध नहीं कर दे सकती है । यह स्वीकृति उसे अंकेक्षक के अधिकार-क्षेत्र से हटा देती है, किन्तु इससे करदाता का न्यायालय में जाने का अधिकार नहीं समाप्त होता है । इतना ही नहीं, मन्त्री अपने इस अधिकार को बहुत सीमित रूप में काम में लाता है । इस सम्बन्ध में पुराने लोकल गवर्नमेंट बोर्ड (Local Government Board) की निम्नलिखित अभिव्यक्ति पथ-प्रदर्शन का काम करती थी ।

"स्वीकृति का अधिकार इसलिए दिया गया है कि इसका ऐसी हालतों में उपयोग किया जाय जहाँ खर्च उचित काम के लिए किया

गया हो किन्तु उसके लिए कानून की पूरी जानकारी नहीं हो, या बिना जाने-बूझे आवश्यक औपचारिकता को काम में लाये बिना, किया गया हो, या ऐसी स्थिति में जब यह बिलकुल उचित और न्यायपूर्ण मालूम पड़े कि खर्च अंकेक्षण द्वारा नहीं अस्वीकृत कर दिया जाय। हमलोग नहीं समझते हैं कि यह अधिनियम इसलिए बनाया गया है कि किसी विशेष खर्च या किसी श्रेणी के खर्च के लिए विधायी (legislative) या अन्य प्राधिकारी की कमी की पूर्ति करे और आवर्त्तक व्यय *(recurring expenditure)* के लिए भावी *(prospective)* स्वीकृति को उचित बतलावे।''

फिर भी, अब ऐसा मालूम पड़ता है कि इस अधिकार का उपयोग जहाँ रकम छोटी रहती है, विधायी प्राधिकारी की कमी की पूर्ति के लिए तथा सन्देहास्पद मामलों के लिए किया जाता है।

इस प्रणाली के खिलाफ जो प्रमुख आपत्तियाँ (objections) पेश की जाती हैं वे मंत्रियों के अधिभार (surcharge) को हटा देने या अंकेक्षणों के कार्य को अस्वीकृत कर देने के अधिकार से नहीं समाप्त होती हैं। अगर, निर्णय करने में गलती के फलस्वरूप, जो जानबूझकर सविधि द्वारा दिए गए निर्देशनों के खिलाफ काम करने या किसी बुरी नियत से विभिन्न है, कौंसिलर कोई "अनुचित" खर्च कर चुके हैं, तो उनके लिए यह कहा जाना कोई खुशी की बात नहीं है कि उन्हें अपील करने का अधिकार है या यह कि अगर वे दोषी भी करार किए जायगे तो उन्हें यह सजा नहीं भुगतनी पड़ेगी। काउंटी बोरो तथा पुराने बोरो में से अधिकांश को, जिनमें से किसी को "डिस्ट्रिक्ट ऑडिट" के लिए नहीं बाध्य किया जा सकता है, इन सबसे कुछ मतलब नहीं है, प्रत्यक्षतः क्योंकि उन्हें यह यातना नहीं उठानी पड़ेगी कि अंकेक्षक उनसे कहेगा कि कौन खर्च उचित है और कौन खर्च अनुचित, और न उन्हें इसी बातकी चिन्ता रहती है कि पहले ही से इस बात का निर्णय करें कि सार्वजनिक नीति के प्रश्नों पर अंकेक्षक की क्या धारणा होगी। इस

प्रकार को स्थिति ठीक नही है । क्योकि वे, अन्य प्रकार के प्राधिकारियों की तरह, हिसाब-किताब के मामले में योग्य व्यक्तियो के अकेक्षण तथा खर्चों की वैधता के सम्बन्ध में उचित विचार से लाभान्वित नही होते हैं, जो कि सरकारी अकेक्षण द्वारा प्रदान किया जाता है । एक अच्छे प्रशासन के लिए प्रदान की गई सुरक्षा यहाँ पर समाप्त कर दी जाती है क्योकि इसे विवादास्पद सीमातक पहुँचा दिया जाता है । क्या "ब्लॉक ग्राट' (Block Grant) की प्रथा चलाये जाने के साथ (देखिए अध्याय ४) बहुत अधिक खर्च के ऊपर सुरक्षात्मक दृष्टिकोण से, अकेक्षक की शक्तियो के इस विशेष पहलू को सरक्षित रखने की आवश्यकता है ?

बनावट-सम्बन्धी सुधार
(Structural Reform)

युद्ध के पहले, स्थानीय शासन की बनावट के सम्बन्ध में विचार-विमर्श, स्थानीय शासन के क्षेत्रो तक ही अधिक अश में सीमित था । उस समय भी, कुछ ऐसे लोग थे, जो यह विचार प्रकट करते थे कि बनावट बिलकुल पुरानी हो गई थी; प्रधानतया इसलिए कि आधुनिक यातायात और विद्युत्-शक्ति ने शहरी और दिहाती समुदायो के बीच पुराने विभाजन को समाप्त कर दिया था और जन-सख्या को एक बड़ी इकाई के रूप में गूँथ दिया था; किन्तु इसलिए भी कि वे यह भी अनुभव करते थे कि बृहत्-स्तर की सेवाओ, यथा मार्ग यातायात तथा विद्युत् वितरण को स्थान देने के लिए एक नये प्रकार के क्षेत्र की आवश्यकता थी । दूसरे लोग भी, जो इससे अधिक उदार विचार रखते थे, इस बात को-महसूस करते थे कि बनावट के आर्मिक विकास के फलस्वरूप अनियमितता तथा त्रुटियाँ उत्पन्न हुई थी तथा समय-समय पर नई परिस्थितियो के अनुरूप अपने को बदलने के

लिए इसके अन्तर्गत पर्याप्त प्रबन्ध नहीं था। फिर भी, पूर्ण रूप से, यह विषय शास्त्रीय वाद विवाद की सीमा से आगे नहीं बढ़ पाया।

द्वितीय विश्व-युद्ध की अवधि न बहुत महत्वपूर्ण परिवर्तन लाया। विस्तृत क्षेत्रों में इस विषय पर विचार-विमर्श होने लगा और कई लोगों ने इसे अत्यन्त आवश्यक व्यावहारिक समस्या समझा। उस समय कई कारण थे जिन्होंने इसे सबों के समक्ष उपस्थित कर दिया। असैनिक प्रतिरक्षा (Civil defence) की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए, इस बनावट को अनुरूप बनाने में कठिनाई का अनुभव हो रहा था। यह मानी हुई बात है कि यह बनावट कभी भी इस ख्याल से नहीं तैयार की गई थी कि वायुमार्गीय युद्ध द्वारा उत्पन्न परिस्थितियों का यह सामना करेगी, और अब देखने पर यह मालूम पड़ता है कि इसने असैनिक प्रतिरक्षा के काम को, जो इसे दिया गया, बहुत अच्छी तरह सम्पादित किया। तौभी, युद्ध के समय के कार्यों ने, इस प्रणाली की साधारण त्रुटियों में से कुछ को एकदम स्पष्ट रूप से लोगों के सामने ला दिया था, और ऐसी आशंका की जाती थी कि पुनर्निर्माण के कार्य में शीघ्रता से काम करने में ये प्रमुख बाधाओं के रूप में उपस्थित होंगी। इसके बाद, सरकार जब युद्धोत्तरकालीन सामाजिक विधान का कार्यक्रम बनाने लगी, यह अनुमान किया जाता था कि इनमें से अधिकांश कार्य स्थानीय शासन की एजेंसी द्वारा प्रशासित होंगे, और स्थानीय शासन के लोग, बाहरी क्षेत्रों के और लोगों के साथ-साथ, इसे आवश्यक समझते थे कि स्थानीय शासन के यन्त्र को नये कार्यों के अनुरूप बनाया जाय। तदनुसार, स्थानीय शासन से सम्बन्धित अधिकांश संगठित संस्थाओं ने स्थानीय शासन की बनावट के प्रश्न पर विचार करने के लिए, तहकीकात करने के लिए समितियाँ नियुक्त की, और १९४३ ई० या उसके आस-पास इन संस्थाओं में से अधिकांश ने अपने विचार प्रकाशित कर दिए थे।

बिना अपवाद के, उन सबो ने, जबर्दस्त रूप में इसका विरोध किया कि युद्ध के समय मे कायम की गई क्षेत्रीय आयुक्तो (Regional Commissioners) की प्रणाली जारी रहे या सरकारी विभागो द्वारा क्षेत्रीय नियत्रण की उसी प्रकार की कोई प्रणाली जारी रहे, और उन सबों ने दृढतापूर्वक इसे कहा कि स्थानीय शासन को अपने साधारण कार्यों के लिए इस प्रकार की विस्तृत नई इकाई की आवश्यकता नही थी जैसा कि सिविल डिफेन्स रिजियन्स द्वारा प्रतिनिधित्व किया गया था। उन सबो ने सगठन के विस्तृत सिद्धान्त को कायम रखा और यह बतलाया कि अगर बनावट में, कभी इस सेवा और कभी उस सेवा की आवश्यकता को स्थान देने के ख्याल से आशिक रूप से सुधार किया जाता तो उसमें तदर्थ (ad hoc) प्राधिकारियो की प्रणाली कायम होने का खतरा रहेगा। इसके प्रतिकूल, उन सबो ने इस बात पर जोर दिया कि कोई परवाह की बात नही किसी भी प्रकार का परिवर्त्तन क्यो न हो, स्थानीय प्राधिकारी की एक साधारण विस्तृत प्रणाली को अपनाया जाय, जो समष्टि रूप से स्थानीय शासन की सभी आवश्यकताओ के अनुरूप हो, और उन्होने इसे सरकार का कर्त्तव्य समझा कि वह मौजूदा बनावट पर, स्थानीय प्राधिकारी को दी जानेवाली नई सेवाओ का, या मौजूदा सेवाओ में किसी विकास के, जिसके लिए विभिन्न क्षेत्र या विभिन्न प्राधिकारी की आवश्यकता थी, सपूर्ण प्रभाव को आँके तथा समझे। इन सभी बातो में उन सभी सस्थाओ मे, जिन्होने स्थानीय शासन की बनावट के भविष्य के बारे में विचार किया, मतैक्य था।

अन्य सभी बातो में, उनमें बहुत कम अश मे एकमत था। एक को छोडकर, अन्य सभी स्थानीय प्राधिकारी के एशोसियेशनो ने यह विचार प्रकट किया कि वर्त्तमान प्रणाली में बहुत अधिक परिवर्त्तन की आवश्यकता नही थी। एशोसियेशन ऑफ म्युनिसिपल कॉरपोरेशन ने, कुछ आन्तरिक मतभेद के बाद, नई बनावट के लिए एक योजना प्रस्तुत की,

और लेबर-पार्टी ने भी ऐसा ही किया, और नेशनल एशोसियेशन ऑफ लोकल गवर्नमेंट ऑफिस से (नेलजो-Nalgo) द्वारा नियुक्त पुनर्निर्माण समिति (Reconstruction Committee) ने भी एक नई योजना प्रस्तुत की। किन्तु, जैसा कि हमलोग देखेंगे, इन तीनों समितियों द्वारा पेश किए गए सुझाव एक दूसरे से बहुत विभिन्न थे।

इस विषय में किसी विस्तृत पैमाने पर कोई तहकीकात करने में बहुत समय तक, अस्वीकार करते हुए तथा इस विषय पर अपना विचार घोषित करने में अनिच्छा दिखाते हुए, अन्ततः सरकार ने १९-४५ ई० के प्रथम भाग में एक श्वेत-पत्र (White Paper) प्रकाशित किया जिसका नाम था "पुनर्निर्माण की अवधि में इंगलेंड तथा वेल्स में स्थानीय शासन" (Local Government in England and Wales during the period of Reconstruction) और उसमें इस विषय पर सरकार की नीति को स्पष्ट किया। इसमें सरकार ने रिजियोनल कमिश्नरों की प्रणाली को हमेशा के लिए कायम रखने की किसी प्रकार की इच्छा का खंडन किया तथा यह भी घोषित किया कि वह युद्धोत्तरकालीन अवधि में शीघ्र ही किसी विभिन्न बनावट की आवश्यकता नहीं समझती थी, किन्तु उसने यह भी व्यक्त किया कि वह चाहती थी कि "काउंटी और काउंटी बोरो की प्रणाली के साधारण ढाँचे के अन्तर्गत, सुधार के लिए आवश्यकता थी और उसके लिए गुंजाइश भी थी, और खास करके लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट १९३३ ई० की यत्रविधि को स्थिति, सीमा तथा क्षेत्र में हेरफेर के सम्बन्ध में संशोधन की आवश्यकता थी।" सरकार ने यह भी बतलाया कि किसी भी हालत में, एक नई बनावट के निर्माण के प्रयास का फल यह होगा कि उससे स्थानीय शासन को युद्धोत्तरकाल में दिए गए नए कार्यों में खास कर शिक्षा सेवा के लिए नये तरीकों तथा विस्तृत स्वास्थ्य-सेवा के कार्यों में बहुत जबर्दस्त बाधा पहुँचेगी। कौन नई योजना अपनाई जाय, उसे निर्धारित करने में समय लगता और उसमें भी अधिक समय लगेगा

उसके अनुसार बनावट को कायम करने मे तथा स्थानीय शासन के कार्यो को पुरानी बनावट से नई बनावट में हस्तांतरण करने म । जो लोग आमूल सुधार चाहते थे, उन्हे भी इन दलीलो मे काफी वजन मालूम पडा और सभी इस बात से राजी हुए कि हमलोगो को मौजूदा यत्र में गड़बडी नही पैदा करनी चाहिए या मौजूदा प्राधिकारियो को एक अनिश्चित भविष्य की आशा में नही छोड देना चाहिए, खास करके ऐसे समय मे जब स्थानीय शासन से अधिकतम प्रयास की अपेक्षा की जायगी । अनिच्छा और सन्देह के साथ श्वेत-पत्र ने इसे महसूस किया कि ऐसी कुछ सेवाएँ हो सकती थी जिन्हे ऐसे क्षेत्रो की आवश्यकता थी जो एक काउटी या काउटी बौरो की सीमा से अधिक में हो सकती थी; किन्तु ऐसी सेवाओ की आवश्यकता की पूर्ति के लिए उसने यह सुझाव पेश किया कि इसके लिए ज्वायट कमिटी या ज्वायट बोर्ड (Joint Committee or a Joint Board) के पुराने तरीके से काम लिया जाय ।

श्वेत-पत्र ने छोटे-छोटे प्राधिकारियो की सख्या गिनाई और इस विचार से सहमत हुआ कि आधुनिक स्थानीय शासन के उत्तरदायित्व को सँभालने के योग्य ये नही थे । इसने मौजूदा बनावट की त्रुटियो का विश्लेषण नहीं किया, या जिस धारणा के आधार पर इसका निर्माण हुआ था, उनके व्यावहारिक रूप में दुरुपयोग का विस्तृत विवरण नही दिया जैसा कि हमलोगो ने तृतीय अध्याय मे किया है, किन्तु इसने इसे स्वीकृत किया कि बनावट को नई परिस्थितियो के अनुरूप बदलने मे यह यत्र, बहुत मद गति से काम करता रहा और अतीत में इतना त्रुटिपूर्ण था कि मौजूदा योजना से भी समुचित रूप से काम नही ले सका और इसने (श्वेत पत्र) एक बाउण्डरी कमीशन (Boundary Commission) की धारणा को अपनाया—जिसे नैल्जो रिकसट्रक्शन कमिटी (Nalgo Reconstruction Committee) के प्रतिवेदन में भी रखा गया था—और इसे इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सर्वो-

सम उपाय स्वीकार किया। बाउण्डरी कमीशन को सभी प्रकार के स्थानीय प्राधिकारियों की दशा (status), क्षेत्रफल तथा सीमाओं को बदलने की अधिशासी शक्तियाँ रहनी चाहिए, लेकिन कुछ हालतों में संसदीय तथा मन्त्रियों के द्वारा भी सुरक्षा रहनी चाहिए। काउंटी की सीमाओं को अब नियमित रूप से नियतकालिक पुनर्विलोकन की प्रक्रिया से नहीं मुक्त रहना चाहिए अर्थात् उनकी भी समीक्षा होनी चाहिए, और काउंटी कौंसिल का काउंटी डिस्ट्रिक्ट्स की दशा (status) तथा सीमाओं को बदलने का जो अधिकार है वह अब कमीशन का मिल जाना चाहिए। लंदन तथा मिडल्सेक्स (Middlesex) को बाउड्री कमीशन के दायरे में नहीं आना चाहिए क्योंकि सरकार की यह धारणा है कि वहाँ जो स्थितियाँ हैं, उनसे कारण विशेष समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। स्थानीय शासन के क्षेत्र के लोगों द्वारा बाउड्री कमीशन की योजना को सर्वसाधारण स्वीकृति मिली।

संसद् ने श्वेत-पत्र के ऊपर वाद-विवाद किया और इसे स्वीकृत किया, और उसके बाद १९४५ ई० में लोकल गवर्नमेंट (बाउड्री कमीशन) ऐक्ट [Local Government (Boundary Commission) Act] पास किया जिसके अनुसार कमीशन कायम किया गया और उन्हें निर्देशन दिया गया। तुरत काम में लायी जानेवाली नीति के सम्बन्ध में सीमाओं के रहते हुए भी, श्वेत-पत्र ने इस महसूस किया कि "नई सेवाओं को काम में लाये जाने पर उनके अनुभव से यह पता चलेगा कि स्थानीय शासन की बनावट में और अधिक परिवर्तन की आवश्यकता है या नहीं।" उनलोगों में से अधिकांश जो युद्ध के बाद के वर्षों में प्रारम्भ में इसे सर्वोत्तम समझते थे कि मौजूदा बनावट में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं लाया जाय, इसे महसूस करने लगे कि बनावट में आमूल परिवर्तन को बहुत अधिक दिन तक नहीं रोका जा सकता था।

१९४५ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत 'बाउडरी कमीशन' Boundary Commission) को दिये गए निर्देशो ने इसे स्थानीय प्राधिकारियो के क्षेत्रो में हर-फेर लाने में समर्थ बनाया, और मौजूदा प्रणाली की सीमाओ के अन्तर्गत उनके स्तर मे भी परिवर्तन लाने म समर्थ बनाया, किन्तु उसमे यह आवश्यक था कि काउटी या काउटी बौरो के सम्बन्ध में कोई निर्णय जिसमें नई काउटियो के निर्माण तथा मौजूदा काउटियो को निम्न श्रेणी के स्तर देने में ससदीय स्वीकृति या अभिपुष्टि हो। कमीशन को यह अधिकार नही था कि नई प्रकार की इकाइयो का निर्माण करे और न अधिनियम के अन्तगत ही इसकी व्यवस्था की गई थी कि किसी नए प्रकार के प्राधिकारी का निर्माण हो। १९४६ ई० के लिए अपने प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन में कमीशन ने उस स्थिति का खाका प्रस्तुत किया जिसमें उन्हे काम करना था तथा उन विधियो तथा पद्धतियो की रूप-रेखा प्रस्तुत की जिन्हे वह अपने पर्यवेक्षण तथा तहकीकात म अपना रही थी। उसने अपने दूसरे प्रतिवेदन में, जो १९४७ ई० के लिए था सम्पूर्ण देश मे फैली हुई स्थिति के सम्बन्ध में अपनी जाँच-पडताल के परिणामो को प्रस्तुत किया। उन्होने उन नई बातो की तरफ लोगो के ध्यान को आकर्षित किया जो उनकी नियुक्ति के बाद उनके कामो में, कई सेवाओ के राज्य को हस्तान्तरण के कारण तथा बौरो और डिस्ट्रिक्ट्स से काउटी को उत्तरदायित्व के हस्तान्तरण के कारण उपस्थित हो गई थी। इसके फलस्वरूप, उन्होने यह बतलाया कि अब वह परिस्थिति नही रह गई थी कि हरएक जगह बदले हुए क्षेत्रीय रूप म फिर से उन्ही इकाइयो का उपयोग किया जाय जो आजकल मौजूद हैं। मोटामोटी तौर पर जितने वैकल्पिक उपाय उनके समक्ष उपस्थित थे, उनकी विवेचना करने के बाद जिनमें जैसी कि आशा की जा सकती है, अधिकाश एक-सूत्री या द्वि सूत्री शासन की समस्या से सम्बन्ध रखते थे, उन्होने बतलाया कि वे महसूस करते थे कि इसके पहले कि पूर्व में दी गई आज्ञा

के अनुसार वहीं पर वास्तविक परिवर्तन के कार्य में वे हाथ लगावें, संसद् को चाहिए कि वह निर्णय कर दे कि किस दृष्टिकोण से काम किया जाय, और उन्होंने प्रणाली में परिवर्तन लाने के लिए अपने प्रस्ताव प्रस्तुत किए।

कमीशन के दूसरे प्रतिवेदन के प्रति सरकार की बहुत जबर्दस्त प्रतिक्रिया रही, जैसी कि अधिकांश लोगों द्वारा आशा नहीं की जाती थी। संसद् से यह कहा गया कि १९४५ ई० के अधिनियम को उठा दिया जाय तथा कमीशन को भी भंग कर दिया जाय। इन दोनों उद्देश्यों की पूर्ति लोकल गवर्नमेंट बाउंड्री कमीशन (डिस्सोल्यूशन) ऐक्ट, १९४९ ई० [Local Government Boundary Commission (Dissolution) Act of 1949] के द्वारा हो गई। इस प्रकार के उपक्रम के लिए सरकार ने कभी कोई विस्तृत विवरण प्रस्तुत नहीं किया किन्तु इतना उसने अवश्य स्पष्ट रूप से बता दिया कि वह कमीशन के प्रस्तावों को कार्यात्मक रूप देने के लिए प्रस्तुत नहीं थी। इसने यह भी घोषणा की कि वह स्वयं स्थानीय शासन के कार्यों तथा बनावट के ऊपर विचार कर रही थी किन्तु यह नहीं कहा जा सकता था कि शीघ्र ही इस सम्बन्ध में नये विधान बनाये जायेंगे।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि इसमें कुछ तर्क था कि कमीशन को विघटित कर दिया जाय अगर नई बनावट के सम्बन्ध में उसकी सिफारिशों को नहीं अपनाया जा रहा था। कमीशन की अपनी ही दलीलों के अनुसार, मौजूदा रूप में अपेक्षातर कम महत्त्वपूर्ण परिवर्त्तन लाना निरर्थक होता, और चूँकि कमीशन ने कुछ खास सिद्धान्तों को तरजीह देने की नीति को स्पष्टतया घोषित कर दिया था, वह मौजूदा रूप में परिवर्तन लाने की प्रक्रिया में ऊपर शायद ही अमल कर सकती थी, जबतक कि उसके लिए संसदीय स्वीकृति नहीं मिले। अगर इस प्रकार की स्वीकृति नहीं मिल रही थी, तब वास्तव में कमीशन को, एक ऐसी

सस्था के रूप म, जो स्थानीय शासन की बनावट के सम्बन्ध में स्वीकृत तया अधिकृत अवधारणाओ को न्यायिक रूप से काम मे ला रही थी, स्थिति समाप्त हो चुकी थी।-फिर भी एक स्थायी आयोग (Standing Commission) को, जो ससद् द्वारा अन्तत· स्वीकृत नई अवधारणाओ के अनुरूप बनावट मे परिवर्तन लावे, कायम रखने की धारणा में काफी तथ्य है; यद्यपि इसके प्रमुख निर्णयो पर अन्तिम रूप से-- ससदीय तथा मत्रियो के नियत्रण रखने के सम्बन्ध मे भी बहुत-कुछ कहना है।

इस अधिनियम द्वारा कमीशन को विघटित किए जाने तथा जिन नियमो और पद्धतियो के अनुसार यह काम कर रहा था उन्हे हटाये जाने का फल यह हुआ कि उस पूर्वावस्था की स्थिति को फिर से लाना जो १९३९ ई० में युद्ध छिडने के समय में थी और कानूनी दृष्टिकोण से फिर से पुनर्विलोकन की पद्धति को कायम करना, जो साधारणतया उस समय तक १९२९ और १९३३ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट्स के अतर्गत काम कर रही थी। १९४९ ई० के अधिनियम के लिए, जिसने कमीशन को विघटित कर दिया, ससदीय पद्धति में सरकार ने यह घोषण। की कि नये विधान बनाये जाने के समय तक, स्थानीय प्राधिकारियो की स्थिति या सीमा में पुनर्विलोकन पद्धति द्वारा प्रमुख रूप से परिवर्तन को प्रोत्साहन नही देगी।

यह सम्पूर्ण विषय सुषुप्तावस्था में है, किंतु यह प्रत्यक्ष है कि यह समाप्त नही हो चुका है, और इसलिए यह लाभदायक है कि इस सबध में हुए हाल के विचार-विमर्श के फलस्वरूप उपस्थित हुई बातो का पुनर्विलोकन किया जाय।

ए. एम सी. (A. M. C), लेबर-पार्टी (Labour Party) तथा नैलजो (Nalgo) की योजनाओ में यह बात समान रूप से पाई जाती है कि वे इसे मानते हैं कि कुछ सेवाएँ इस प्रकार की हैं जिन्हे एक काउटी या काउंटी बौरो के क्षेत्र की अपेक्षा अधिक विस्तृत क्षेत्र

की आवश्यकता है। एसोसियन ऑफ म्युनिसिपल कॉरपोरेशन (Association of Municipal Corporation) की योजना ने निश्चित रूप से यह नहीं बतलाया कि किस प्रकार की सेवाओं की तरफ उनका ध्यान था, किंतु अन्य दो योजनाओं में इसकी अपेक्षा अधिक निश्चितता से उनके बारे में बतलाया गया था। लेबर-पार्टी की योजना ने मौजूदा सेवाओं में से बहुत अधिक को इसी श्रेणी में रखा, नेलजी की योजना ने निम्नलिखित सेवाओं का जिक्र किया—नगर तथा दिहाती योजना, जन स्वास्थ्य तथा सार्वजनिक साहाय्य वाले अस्पताल तथा संस्थाएँ, प्रमुख राष्ट्रीय मार्गों का विकास, विशेष प्रकार की तथा टेक्नीकल शिक्षा के लिए प्रबन्ध प्रमुख, नालियों तथा भूगर्भ-मल-वाहिनी नल व्यवस्था, प्रान्तीय पुस्तकालय व्यवस्था तथा जलोपयोगी सेवाएँ।

आजकल इन योजनाओं पर विचार करते समय इस पर ध्यान दिया जाना चाहिए कि अस्पताल की सेवा तथा गैस और विद्युत् पूर्ति, स्थानीय शासन के दायरे से बाहर चली गई है, और ये तीनों क्षेत्र ऐसे थे जिनमें अन्य की अपेक्षा अधिक विस्तृत क्षेत्र की माँग अधिक युक्ति-संगत थी। दूसरी तरफ, बाउंडरी कमीशन की योजना तब रखी गई जब ये सेवाएँ स्थानीय शासन के हाथ से निकल चुकी थीं।

ए० एम० सी० (A. M. C.) योजना ने एक सभी बनावट के लिए अपना विचार प्रकट किया जो सभी क्षेत्रों में एक रूप से एक मात्र विस्तृत (सभी कार्यों के लिए) रूपवाला अधिकारी हो। यह एक आदर्श था, जो गत शताब्दी में जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) द्वारा प्रस्तुत किया गया था, किन्तु मौजूदा बनावट में जिसे आंशिक रूप से ही काम में लाया गया था। ए० एम० सी० ने इसका समर्थन किया क्योंकि वे काउंटी बोरो (County Borough) के गुणों से तथा, काउंटी की त्रि-सूत्री प्रणाली के विभाजित उत्तरदायित्व तथा दोषमय समन्वय की त्रुटियों से प्रभावित हुए थे। बड़े, यद्यपि संगठित तथा घने शहरी क्षेत्रों के लिए विस्तृत रूपवाला स्थानीय

शासन का सगठन अच्छा कहा जा सकता है, तौभी यह सन्देहास्पद है कि विस्तृत रूपवाले इस सिद्धात को, विभिन्न रूप तथा स्वभाववाले वडे क्षेत्रो में काम में लाया जा सकता है। अगर यह सत्य है कि कुछ ऐसी सेवाएं हैं जिनके कार्यो के लिए ऐसे क्षेत्रो की आवश्यकता है जो काउटी तथा काउटी बौरो के क्षत्रो की सीमा से बढ जायेंगे, तो यह प्रत्यक्ष है कि वे क्षेत्र बहुत वडे होगे अगर वहाँ सभी कार्यों के लिए एकमात्र प्राधिकारी होगा और फलस्वरूप बहुत-से शहरी तथा दिहाती क्षेत्र एक ही इकाई के अन्तर्गत आ जायेंगे। इस प्रकार के क्षेत्र के आकार का यह अर्थ होगा कि स्थानीय अभिरुचि और नियत्रण की मात्रा में कमी हो जायगी, जहाँ कही भी सुसगठित स्थानीय समुदाय हैं। आज की काउटी कौंसिल-शासन की त्रुटियाँ और बढ जायेंगी। साथ-ही-साथ यह भी सन्देहास्पद है कि योजना के अन्तर्गत जिस वडे क्षेत्र की कल्पना की गई थी, उसके ऊपर बाजार या शहर तथा उसके निकटवर्ती दिहाती क्षेत्र जो एक दूसरे से पृथक् मालूम पडते हैं, प्रशासकीय कार्यों के लिए शहरी तथा दिहाती क्षेत्रो को एक साथ सफलतापूर्वक मिलाया जा सकता है या नही। मौजूदा यातायात की सुविधाओ के बावजूद भी शहरी तथा दिहाती जन-समुदायो की अभिरुचि में बहुत-सी विभिन्नताएँ हैं और उनके दृष्टिकोण में बहुत अधिक अतर है। एक बडे औद्योगिक शहर में तथा एक दिहाती क्षेत्र में, जो वहाँ से बीस मील दूर है, उद्देश्य तथा अभिरुचि की क्या बहुत समानता है? क्या अपनी समस्याओ पर केन्द्रीभूत करने तथा सहयोग के लिए उपयुक्त यत्र से काम लेने की अपेक्षा, इस प्रकार दोनो की अधिक अच्छी सेवा की सभावना है? अगर आवश्यकता हो तो शहरी और दिहाती तत्वो के मिलने से रुपये-पैसे के मामले में झगडे उपस्थित हो सकते हैं, क्योंकि शहरी तथा दिहाती क्षेत्रो में समान रूप से रुपये खर्च हो, इसके लिए कोई सूत्र नहीं निकाला जा सकता है। यद्यपि इस सबध में बहुत-सी बहकी बातें होती हैं कि शहरो की तरह ही दिहातो को भी सेवा की

जाय, फिर भी यह प्रत्यक्ष है कि उनकी आवश्यकताएँ एक दूसरे से बहुत विभिन्न हैं।

लेबर-पार्टी की योजना और विभिन्न प्रकार की थी और इसने अपना विचार द्वि-सूत्री बनावट के पक्ष में दिया, जिसके अन्तर्गत प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित क्षेत्रीय परिषदें (Regional Council) रहती जो बड़ी बड़ी सेवाओं का प्रबन्ध करती तथा दूसरी तरफ प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित एरिया कौंसिल (Area Council) होती जो छोटी-छोटी सेवाओं का प्रबन्ध करती। पहले प्रस्तुत किए गए प्रस्ताव के रूप में, यह सुझाव पेश किया गया था कि ४० क्षेत्रीय प्राधिकारी (Regional Authorities) रहें तथा १५० एरिया ऑथरीटिज (Area Authorities) रहें और इसके अनुसार एरिया ऑथरीटिज का आकार २५०,००० से लेकर ३००,००० की जनसख्या के बीच में पड़ता है। इस प्रस्ताव के सम्बन्ध में "क्षेत्रीय" (regional) शब्द के रहने से युद्ध काल-सम्बन्धी भयानक बातो की सभावना नहीं होनी चाहिए, क्योंकि यह प्रत्यक्ष है कि उनलोगो के अनुसार यह 'क्षेत्र' (region) सिविल डिफेन्स रिजियन (Civil Defence Region) की तरह बड़ा नही था और क्षेत्रीय प्राधिकारी, शायद ही इससे अधिक प्रजातान्त्रिक हो सकता था, क्योंकि जैसा कि प्रस्ताव था वे प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होनेवाले थे। तोभी, जैसा कि प्रस्ताव किया गया था, दोनों प्रकार की परिषदें बहुत बड़ी मालूम पड़ती है, खास करके एरिया कौंसिल (Area Councils) क्योंकि उनके अन्तर्गत कार्य बहुत कम होंगे, योजना के अन्तर्गत अधिकाश काम रिजिनल कौंसिल को दिये गये थे, न कि एरिया कौंसिल को। इसमें तनिक सदेह नहीं मालूम पड़ता है कि, ये रिजियन (Region) ए-एम-सी (A M C) द्वारा प्रस्तावित क्षेत्रों की तरह, शहरी तथा दिहाती दोनो के विस्तृत क्षेत्र को अपने दायरे में रखेंगे और इसलिए इस व्यवस्था की भी वे ही सब आलोचनाएँ होंगी जो ए-एम-सी (A M C) के प्रस्तावो की होती

हैं। दूसरी तरफ, २५०,००० से ३००,००० के बीच की जन-सख्या वाले द्वि-सूत्री क्षेत्र जिनकी परिषदें योजना की अनुसूची के द्वारा दी गई अपेक्षातर कम महत्त्वपूर्ण कामो का प्रबन्ध करेगी, स्थानीय शासन को समष्टि रूप से सभी महत्त्वपूर्ण स्थानीय अभिरुचि, सम्पर्क तथा नियत्रण से सुरक्षित कर देगा यद्यपि यहाँ पर यह कहना उचित ही होगा कि लेबर पार्टी की योजना, ए-एम-सी (A. M C) की योजना से बिलकुल विभिन्न रूप मे, यह करना चाहती थी जैसा कि कुछ अपर्याप्त सदर्भो से पता चलता है, कि एरिया कौंसिल (Area Councils) द्वारा स्थानीय सख्याओ या समितियो को अधिकार देने की प्रणाली कायम की जाय।

नैल्गो (Nalgo) कमिटी के प्रतिवेदन ने (जो एक स्वतत्र समिति के, न कि एशोसियेशन की ऑफिसियल नीति, विचारो का प्रतिनिधित्व करता था), यद्यपि इसके प्रस्ताव स्वभावत: मौजूदा त्रुटियो के विश्लेषण के फलस्वरूप प्रस्तुत किए गये थे, ऐसी योजना प्रस्तुत की, जिनका उद्देश्य भी अन्य दो योजनाओ की तरह था, किंतु उसे बहुत विभिन्न ढग से उपस्थित किया गया था। ए-एम-सी (A. M C) की योजना की तरह इसने विस्तृत सिद्धात के, जिसका पूर्ण उपयोग आज के काउटी बौरो में होता है, प्रभावोत्पादक गुणो को मान्यता दी। वास्तव में इसने अन्य दो प्रतिवेदनो की अपेक्षा, अधिक विस्तारपूर्वक विश्लेषण किया, और यह प्रत्यक्ष है कि वे इसके लिए बहुत इच्छुक थे कि जहाँ तक कि सभव हो इस विस्तृत रूपवाले सिद्धात को आगे बढाया जाय—उस हद तक जिस हद तक इससे होनेवाले लाभ, हानियो द्वारा सन्तुलित न हो जायें, जैसा कि ए-एम-सी (A M C.) द्वारा प्रस्तावित मिश्रित वृहत् स्तर क्षेत्र में होता है। इस प्रकार इसने यह प्रस्ताव लाया कि स्थानीय शासन की प्रधान इकाई सभी उद्देश्यो के लिए एकमात्र प्राधिकारी होना चाहिए जो आजकल के काउटी बौरो या काउटी कौंसिल से विभिन्न नही हो, अगर सभी सेवाएँ इसे हस्तान्तरित कर दी

जाय तथा काउंटी की सीमाएँ कृत्रिम नहीं हों, बल्कि वे जनसंख्या के समुदाय तथा उनकी विशेषताओं को अनुसरण करके बनाई जाय। फिर भी इसने इसे स्वीकार किया कि ऊपर वर्णित सेवाओं के लिए योजना और अधिक बड़े क्षेत्रों के ऊपर की जायगी। नैलजो (Nalgo) कमिटी के प्रतिवेदन में स्थिति का जो विश्लेषण किया गया है, उसमें इस बात की अधिक आवश्यकता नहीं है कि इन सेवाओं का प्रशासन और अधिक बड़े क्षेत्रों पर हो, बल्कि यह कि ऐसे क्षेत्रों पर ही उनके लिए उचित योजना बनाई जाय। इस प्रकार, यहाँ तक कि जनोपयोगी कार्य के क्षेत्र में भी, नैलजो (Nalgo) कमिटी के अनुसार, स्थिति यह थी कि मौजूदा इकाइयों का समन्वय (Co ordination) तथा प्रसाधनों का अधिक अच्छा अभिन्यास (lay out) हो, इसकी अपेक्षा कि मौजूदा प्रतिष्ठानों को बृहत्-स्तर के आकार की इकाइयों में एकीकरण कर दिया जाय। तदनुसार, प्रतिवेदन ने यह सुझाव दिया कि ऊपर वर्णित सेवाओं की योजना बड़े क्षेत्रों के लिए बनाई जाय, किन्तु उनका प्रशासन बड़े क्षेत्र पर नहीं हो। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए इसने यह सुझाव दिया कि प्रान्तीय कौंसिल, जो अप्रत्यक्ष रूप से सर्वोद्देश्य वाले प्राधिकारी द्वारा निर्वाचित होगी योजना का काम करे, यद्यपि कि उसने अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित संस्थाओं की त्रुटियों को स्वीकार किया, और सर्वोद्देश्य कार्यवाले प्राधिकारी, जिनकी संख्या १००,००० से २५०,००० के बीच में हो (या बड़े शहरों में इससे अधिक हो) इन सेवाओं का प्रशासन करें, और वास्तव में दोनों प्रकार के प्राधिकारी उन अन्य सेवाओं के बारे में योजना बनावें तथा उनका प्रशासन करें जिनमें ऐसे विशेष प्रकार के उपचार की आवश्यकता नहीं है। प्रस्ताव के अन्तर्गत, बृहद् स्तर सेवाओं की योजना और अभिन्यास के लिए केन्द्रीय स्वीकृति के बारे में सोचा गया था, ताकि सर्वोद्देश्य वाले प्राधिकारी उनका उन व्यवस्थाओं के अनुसार प्रशासन कर सकें जो उन सभी प्राधिकारियों पर लागू हों जिनके द्वारा प्रान्तीय (योजना) कौंसिल

[Provincial (Planning) Council] नियुक्त किया जाता है। एक शब्द में हम कह सकते हैं कि प्रांतीय कौंसिल योजना बनाने वाला प्राधिकारी होगा जिसकी योजनाओ को अन्ततः केन्द्रीय स्वीकृति द्वारा सबो के लिए अनिवार्य रूप से लागू कराया जायगा। यहाँ तक कि योजना के क्षेत्र में भी, प्रतिवेदन न विस्तृत रूप वाले सिद्धात के गुणो का जिक्र किया और यह विचार व्यक्त किया कि अगर प्रारम्भ म नही तो समय आने पर, यह सभव हो सकेगा कि योजना बनाने के इन कई कार्यों को मिलाकर एक ही क्षत्र में प्रान्तीय कौंसिल के अन्तर्गत रख दिया जाय। प्रांतीय क्षत्र, एकमात्र हो या बहुत हो, सिविल डीफन्स रिजियन्स (Civil Defence Regions) की तुलना में बहुत सीमित माना मे होगे। नैल्जो (Nalgo) की योजना की एक और विशपता यह थी कि, आजकल के काउटी बौरो की तरह सुगठित प्रशासकीय क्षत्रो में एकात्मक (unitary) प्रशासन होगा, दूमरी तरफ, मिश्रित जनसख्या की विशपताओ वाले, सर्वोद्दश्य कार्य वाले प्रशासकीय क्षेत्रो में, प्रत्येक अच्छी तरह मान्य स्थानीय समुदाय के लिए डिस्ट्रिक्ट कौंसिल या समितियाँ स्थापित की जायँगी और इन्हे प्रशासकीय प्राधिकारी द्वारा बहुत-स अधिकार प्रदान किय जायँगे। मौजूदा छोटे छोटे बौरो तथा अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स (Urban Districts) को इसी प्रकार भारार्पण (delegation) की प्रणाली में लाया जा सकता है और इस प्रकार समदाय की हैसियत से उनका तादात्म्य (identity) भी सुरक्षित रहेगा, यद्यपि वे उस स्वतन्त्र प्राधिकार को खो बैठेंगे जो कि उन्हे आज प्राप्त है।

१९४४ ई० मे एडुकेशन ऐक्ट ने, यद्यपि इसने नॉन काउटी बौरो (Non-County Borough) तथा डिस्ट्रिक्ट्स (Districts) को प्रारंभिक शिक्षा के क्षेत्र में अधिकार से वंचित कर दिया है अर्थात् १९०२ ई० के अधिनियम के अन्तर्गत तृतीय भाग में शिक्षा प्राधिकारी का अधिकार, स्थायी कार्यकारिणी को शक्ति प्रदान करने की प्रणाली

को स्थापित किया है, किन्तु सिर्फ उन्ही "कुछ डिस्ट्रिक्ट" में जहाँ बोरो तथा डिस्ट्रिक्ट कौंसिल कार्यकारिणी या अधिशासी (Executives) का काम करते हैं यह व्यवस्था नैल्जो (Nalgo) के प्रस्ताव से तुलना के योग्य है, और वह भी पूर्ण रूप से नहीं।

सरकार द्वारा प्रकाशित १९४५ ई० के श्वेत पत्र (White Paper) में यह सोचा गया था कि अधिक विस्तृत क्षेत्र के लिए सेवाओं की आवश्यकताओं की पूर्ति संयुक्त समिति या संयुक्त परिषद् (Joint Committee or Joint Boards) द्वारा होगी और योजना के कार्य को अधिशासी कार्यों से पृथक् करने की दृष्टि से यह महसूस किया कि ऐसी संस्थाओं को अधिशासी कार्य दिए जायँ। अगर संयुक्त समिति या परिषद्, जिन्हें अधिशासी शक्तियाँ भी रहेंगी, बहुत-सी सेवाओं पर फैल जायेंगी तो वास्तव में यह प्रणाली तदर्थ (ad hoc) प्राधिकारियों में बँट जायगी। नैल्जो (Nalgo) ने जो प्रान्तीय कौंसिल के—जो वास्तव में संयुक्त समिति या परिषद् हैं—कार्य को सिर्फ योजना के कार्यों तक ही सीमित रखने का प्रस्ताव दिया था, उसका वही प्रभाव नहीं हुआ। दोनों प्रकार के दृष्टिकोण का अर्थ अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित संस्था होती है और कहना उचित ही है कि न अप्रत्यक्ष निर्वाचन और न भारार्पण या शक्ति प्रदान करने की प्रणाली आलोचना से मुक्त है, यद्यपि दोनों में से कोई भी स्थानीय शासन के लिए पूर्णतया अपरिचित पद्धति नहीं है। अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित संयुक्त समिति या संयुक्त परिषद् का प्रधान दोष, इनके अलावे कि उसमें कुछ कानूनी तथा आर्थिक कठिनाइयाँ हैं जिनके चलते अतीत काल में गड़बड़ी हुई है (कम-से-कम अधिशासी क्षेत्र में), निकट नियंत्रण का अभाव है और इसका परिणाम यह होता है कि इस प्रकार की संस्थाओं में नौकरशाही दृष्टिकोण के विकास की प्रवृत्ति कायम होने लगती है तथा जनता की भावना के प्रति जागरूकता में कुछ कमी आ जाती है। उनके कार्यों को अगर योजना

कार्य तक ही सीमित रखा जाय तथा प्रमुख प्राधिकारी प्रशासन का कार्य करें, जैसा कि नैलजो (nalgo) के प्रतिवेदन में सुझाव दिया गया था, तो इस प्रकार की स्थिति की बहुत-सी खराबियों को हटाया जा सकता है।

बाउंडरी कमीशन की सिफारिशों में किसी प्रकार की क्षेत्रीय इकाई के लिए नहीं सुझाव दिया था और यह प्रत्यक्ष है कि इस समस्या के विचार में बहुत-सी नई बातें प्रवेश कर गई हैं। उन तीनों संस्थाओं ने, जिनके सुझावों का पुनर्विलोकन हमलोग पहले ही कर चुके हैं, जब से स्थिति का अध्ययन किया, उसके बाद स्थानीय प्राधिकारी के हाथ से जैसा कि पहले कहा जा चुका है, गैस तथा विद्युत्-पूर्ति सेवा नई परिषदों (Boards) के हाथ में चली गई हैं, तथा अस्पताल की सेवाएँ, १९४६ ई० के हेल्थ सर्विस ऐक्ट (Health Service Act) के अनुसार, उस काम के लिए संगठित नई यंत्रविधि को सौंप दी गई हैं और ये सेवाएँ उस प्रकार की थी जिनमें बड़े प्रशासकीय क्षेत्रों की आवश्यकता बहुतों द्वारा स्वीकृत की जाती थी और एक औसत काउंटी या काउंटी बौरो की अपेक्षा बड़े क्षेत्रों की आवश्यकता के ये प्रधान कारण थे। अगर जल-पूर्ति के लिए और बड़े क्षेत्रों की आवश्यकता होता है, मौजूदा नीति यह है कि संमिश्रण की पद्धति के द्वारा आगे बढ़ी जाय और अगर आवश्यक हो तो १९४५ ई० के 'वाटर ऐक्ट' (Water Act) के अन्तर्गत 'संयुक्त परिषद्' (Joint Board) कायम की जाय और यद्यपि १९४७ ई० के यातायात अधिनियम (Transport Act) के अन्तर्गत यातायात के कारबार की क्या स्थिति होगी यह अभी नहीं कही जा सकती है क्योंकि यह अभी संसदीय पुनर्विलोकन की स्थिति में है, किन्तु ऐसी संभावना है कि बहुत से स्थानों में इस सम्बन्ध में उठाये गये कदम एक जैसे ही होंगे। ऐसी परिस्थिति में, ऐसा समझा जा सकता है कि बाकी सेवाओं के लिए क्षेत्रीय ढंग की इकाइयों के लिए कोई आवश्यकता नहीं है। जो लोग इस प्रकार की

इङ्गलैंड के पक्ष में हैं, फिर भी अभी भी यह कह सकते हैं कि उनकी मुख्य दलील पर कुछ नहीं असर पड़ा है। स्थानीय शासन के हाथ से सेवाओं का राज्य के हाथ में चले जाने का कारण, स्थानीय शासन की क्षेत्र-समस्या तथा बड़ी इकाई का अभाव है; और यह वाञ्छनीय है कि, वे लोग ऐसा कहेंगे कि इसकी व्यवस्था की जाय, सिर्फ इस ख्याल से नहीं कि स्थानीय शासन उसके द्वारा फिर से एक दिन इन क्षेत्रों में प्रवेश करे जिन्हें वह खो चुका है, बल्कि वह उन बृहत् स्तर के कार्यों को करने में भी समर्थ हो सके जो भविष्य में उत्पन्न हो सकें।

क्षेत्रीय आधार के प्रस्ताव की अनुपस्थिति के अलावे, कमिश्नरों के सुझाव बहुत जबर्दस्त ढंग के थे। ये बड़े-से-बड़े शहरों के लिए भी एकसूत्री शासन ही कायम रखते। उनमें से सबों को इसके लिए नहीं चुना जाता और ये कुल १७ ही होते। बर्मिंघम, ब्रेडफोर्ड, ब्रिस्टल, कॉवेन्ट्री, डर्बी, हल्ल, लीड्स, लीस्टर, न्यूकैसल, नॉटिंघम, प्लाइमाउथ, पोर्ट्समाउथ शेफील्ड, साउदम्पटन, स्टैफोर्ड नॉर्थ, सडरलैंड और ससेक्स सेंट्रल (ब्राइटन, होव तथा डिस्ट्रिक्ट को मिलाकर बननेवाली एक नई इकाई)। ये अथवा उनमें से प्रमुख आजकल काउंटी बोरो हैं, किन्तु कमिश्नरों ने उन्हें 'एक-सूत्री काउंटी' ("One-tier counties") के नाम देने का प्रस्ताव दिया था। देश का शेष भाग, जिसमें मैनचेस्टर तथा लिवरपुल भी थे, एक नई द्वि सूत्री प्रणाली के अन्तर्गत आनेवाले थे। इसे इस प्रकार किया जाता, कि देश को नए आकार की काउंटियों में बाँट दिया जाता, जिनकी न्यूनतम जनसंख्या २००,००० रहती, मौजूदा छोटी छोटी काउंटियों को समाप्त कर दिया जाता और बड़ी-बड़ी काउंटियों को कई भागों में बाँट दिया जाता; उदाहरण के लिए, लंकाशायर को पाँच भागों में बाँट दिया जाता। काउंटी के अन्दर, नए आकार के बोरो, अर्बन डिस्ट्रिक्ट्स और रूरल डिस्ट्रिक्ट्स के अलावे जिनमें से पिछले दो की शक्तियाँ मिला दी जाती, बड़े शहरों की कई इकाई होंगी, जो काउंटी बोरो कहलायेंगे किन्तु जो आज के

काउटी बौरो से बहुत कुछ भिन्न होगें। द्वि सूत्री काउटियो में उत्तर-दायित्व में कुछ अदल-बदल होगा। मौजूदा काउटी बौरो में से अधिकाश, अर्थात् जो एक-सूत्री काउटी नही होगें, अपने बहुत-से काम से वंचित हो जायेंगे और वास्तव में वे निम्न स्तर के हो जायेंगे। यहा तक कि मैनचेस्टर और लिवरपुल के शहर भी इसी श्रेणी में शामिल किए जाने के लिए रखे गये और वह प्रत्यक्षत इसलिए कि वे एक एसे क्षेत्र के भाग समझे जाते थे जो बर्मिंघम नही था। दूसरी तरफ, मौजूदा नॉन-काउटी बौरो में से अधिकाश नई श्रेणी के काउटी बौरो में आ जायेंगे, जिसके लिए, मैनचेस्टर और लिवरपुल को छोडकर उपयुक्त जन सख्या का स्तर ६०,००० से लेकर २००,००० के बीच म रखा गया। नई श्रेणी के काउटी बौरो में स्वास्थ्य (Health) तथा शिक्षा (Education) सम्बन्धी कार्य रहेंगे और फलस्वरूप, हाल के हस्तान्तरण के बाद, वे फिर मौजूदा नॉन-काउटी बौरो को, जो काउटी बौरो की नई श्रेणी में आ जायेंगे, हस्तान्तरित कर दिय जायेंगे। यह प्रत्यक्ष है कि कमीशन ने यह महसूस किया कि मौजूदा क्षेत्रो और बनावट की स्थिति म, स्वचालित ढग पर बौरो तथा डिस्ट्रिक्ट्स से काउटी को, हाल में किए गए हस्तान्तरण ने बहुत-सी गडबडी तथा प्रशासकीय दिक्कतें पैदा कर दी थी जैसा कि प्रारम्भिक वितरण में भी हुआ था। (देखिए तृतीय अध्याय)

कमीशन के प्रस्तावो को एक प्रतिवेदन में दलील के रूप में लिया गया, जो बहुत विस्तृत था और यह बहुत विस्तारपूर्वक बतलाया गया था कि किस प्रकार इसकी सिफारिशो का उपयोग सम्पूर्ण देश म किया जायगा, सिर्फ मेट्रोपोलिटन (metropolitan) क्षेत्र को छोडकर जहाँ की समस्या विशेष प्रकार की समझी जाती थी। इस सम्बन्ध में उचित टिप्पणी यही होगी कि उस पर पूरा विचार व्यक्त करना यहाँ सभव नहीं है। फिर एक ऐसी स्थिति आ गई है जबकि बनावट-सम्बन्धी समस्या इतनी विकट हो गई कि उसके लिए सब प्रयास

के बावजूद भी सफलता नहीं मिली है। आजकल भी स्थानीय शासन की बनावट बिल्कुल वही है जो १८८८—१८९४ ई० में थी और नये शहरों की स्थिति के अनुसार उनमें फिर से संशोधन लाने का काम भी बहुत बुरी तरह पीछे पड़ रहा है। अब इस समस्या पर जानकारी का कोई अभाव नहीं है, सरकारी तथा गैर-सरकारी दोनों सूत्रों से रचनात्मक सिफारिशें पर्याप्त मात्रा में प्राप्य हैं, और अब, जैसा कि कमीशन ने स्वयं जोर देकर कहा है, इस सम्बन्ध में अति शीघ्र निर्णय लेने की आवश्यकता है।

नगर पालिका यंत्र की त्रुटियाँ

(The Defects of Municipal Machir)

इंगलैंड के नगरपालिका शासन की प्रणाली में तीन त्रुटियाँ हैं। पहली तो यह कि निर्वाचित व्यक्तियों का प्रशासकीय बातों में बहुत अधिक दिलचस्पी लेना और दूसरी तरफ नीति और योजना के क्षेत्रों में अपने कर्त्तव्यों की अवहेलना करना, दूसरी बात यह है कि समितियों और विभागों में समन्वय की कठिनाई होती है, और तीसरी बात यह है कि उपक्रम और स्फूर्ति के साथ किसी कार्य को प्रारंभ करने के लिए सांविधानिक निकाय (Constitutional provision) की कमी रही है। इन तीनों प्रकार की त्रुटियाँ इसलिए उत्पन्न होती हैं कि प्रशासन के कार्यों तथा नीति की बातों, दोनों के लिए एक ही संस्था को उत्तरदायी बनाया जाता है और वह संस्था भी एक निर्वाचित कौंसिल है।

इन त्रुटियों को दूर करने के लिए, सातवें अध्याय में वर्णित पदाधिकारियों का उचित उपयोग करके बहुत कुछ किया जा सकता है। इस प्रकार, कौंसिल में, जहाँ निर्वाचित तथा नियुक्त किये गए सरकारी कर्मचारी, दोनों में उचित प्रकार की प्रशासकीय क्षमता है, प्रशासकीय कार्य पदाधिकारियों के जिम्मे छोड़ दिए जाते हैं तथा निर्वाचित प्रतिनिधिगण नीति-सम्बन्धी प्रमुख बातों पर अपना ध्यान केन्द्रित करते हैं।

तौभी यह कभी भी सभव नही है कि नीति-सम्बन्धी प्रश्नो तथा प्रशासन काय की बातो के बीच म एकदम निश्चित विभाजन रेखा खीची जाय। इसके बीच में एक मध्यवर्ती क्षेत्र भी मौजूद है जिसम कौंसिलर तथा पदाधिकारियो को एक दूसरे का समथन करना पडेगा, इस प्रकार के पारस्परिक समथन की सभावना नगरपालिका प्रणाली की उन विशेषताओ में से है जिसे हमलोग एक गुण मान चुके हैं। जहाँ अच्छी प्रशासकीय भावना का, दोनो म से किसी तरफ अभाव है, प्रशासकीय प्रक्रिया म निर्वाचित प्रतिनिधियो द्वारा अनावश्यक हस्तक्षेप क लिए कोई सुरक्षात्मक उपाय नही है और इसके लिए भी कोई चारा नहीं है कि नीति-सम्बन्धी अधिक महत्वपूर्ण बातो की तरफ उचित समय और ध्यान दिया जाय। समिति के कार्यों में समन्वय प्राप्त करने के लिए, वित्त समिति (Finance Committee) जैसी समितियो द्वारा तथा उचित रूप से बनाए गए स्थायी आदेशो (Standing Orders) द्वारा बहुत कुछ किया जा सकता है, और हमलोग पहले ही इसकी विवेचना कर चुके है कि किस प्रकार प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी (Chief Administrative Officer) के लिए यह सभव है कि विभिन्न विभागो के बीच समन्वय प्राप्त करे। प्रमुख पदाधिकारी, तथा खास करके क्लर्क (Clerk) के लिए भी यह सभव है कि विभिन्न समितियो के समक्ष नीति सम्बन्धी प्रमुख बातो को रखने में पर्याप्त उपक्रम से काम ले तथा कौंसिल के लिए, नागरिको की महत्वाकाक्षा की पूर्ति के लिए प्रशस्त मार्ग तैयार करे।

समिति प्रणाली (the committee system) स्वय ऊपर बताई गई त्रुटियो म से कुछ को हटाने के लिए एक उपाय है। अधिशासी (executive) काय के लाभदायक विभाजन को नगण्य बनाने के अभावे, जो कौंसिल का अधिक महत्वपूर्ण समस्या पर केन्द्रीभूत होने का अवसर प्रदान करता है, इसके और अनेक पूर्ण विकास होने से, वित्त समिति की एजेंसी द्वारा एक आर्थिक समन्वय स्थापित

होगा, जो कुछ अश तक कौंसिल की नीति के समन्वय कार्य में भी सहायक होगा। कभी-कभी कौंसिल की नीति के प्रमुख उद्देश्यो के सम्बन्ध में, जो सभी समितियों के कार्यों से ताल्लुक रखते हैं, एक भविष्य नीति समिति (Future Policy Committee) कायम करने से, बहुत कुछ लाभ उठाया जा सकता है। जहाँ पर बहुत विकसित समिति सगठन विद्यमान है और जहाँ नवें अध्याय में बताए गए तरीके के अनुसार प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी काम करते हैं, इस प्रणाली की त्रुटियों को अच्छी तरह दूर किया जा सकता है। हमलोगो ने जिन त्रुटियो का जिक्र किया है, उनके उत्पन्न होने की सभावना रहती है, किन्तु ये ऐसी त्रुटियाँ हैं जिन्हे उत्पन्न नहीं होने दिया जा सकता है।

लेखक की धारणा यह है कि प्रणाली में आमूल परिवर्त्तन की धारणा को समाप्त करने के लिए, अधिक हालतो में ऊपर बताए गए प्रकार के उपाय पर्याप्त होगे, अर्थात् अगर उनका उपयोग किया जाय तो वे पर्याप्त होंगे। तौभी यह सम्भव है, कि बडे-बडे प्राधिकारियो में, आठवें तथा नवे अध्याय में बताए गए उपायो को आखिरी हद तक काम म लाया गया हो और युद्धोत्तरकालीन ससार में उत्पन्न होनेवाले कार्यों के दबाव से मौजूदा यत्र शिथिल हो जायगा। उदाहरण के लिए, हमलोग पहली समस्या को लें। यह पहले ही कहा जा चुका है कि बड-बड काउटी प्राधिकारियो में, जहाँ समितियो को बहुत-सी शक्तियाँ प्रदान की गई है और जहाँ बैठकें इतनी कम होती है तथा क्षेत्र इतने छिट फुट है कि प्रशासन द्वारा उचित निगरानी में कमी आ सकती है, इगलैंड की प्रणाली के एक प्रकार के खास गुण को हम कुछ अश में खो बैठते हैं। इस प्रकार के स्थानो में जो स्थिति पैदा हो सकती है वह यह होगी कि प्रशासन पर अनावश्यक सकेन्द्रण (Concentration) और निर्वाचित प्रतिनिधियो का इससे पूर्णतया वचित रहने के बीच द्विविधा। फिर, हमलोगो के बडे-बडे शहरो में कार्य का क्षेत्र इतना

अधिक विशाल हो सकता है कि नियन्त्रण और समन्वय का काम एक अनवरत प्रक्रिया होनी चाहिए जो समष्टि रूप से नीति पर तथा अधिशासी कार्य में उसके उपयोग पर निगरानी रखते हुए होना चाहिए, और यह कि न समितियों को और न प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी को इसे अच्छी तरह करने के लिए पर्याप्त समय मिल सकता है। समितियों को इसलिए नहीं मिल सकता है चूँकि वे ऐसे कार्यकर्ता हैं जो सिर्फ आंशिक समय के लिए रहते हैं और प्रमुख प्रशासकीय पदाधिकारी को इसलिए नहीं समय मिल सकता है चूँकि उसे स्वयं प्राधिकारी के क्लर्क की हैसियत से बहुत विस्तृत रूप का अधिशासी कार्यों का उत्तरदायित्व रहता है। अन्ततः बहुत बड़े प्राधिकारियों में, यह सन्देहास्पद विषय है कि क्लर्क जैसा कोई एक व्यक्ति ऐसा उपक्रम ले सकता है जो नीति के हरएक क्षेत्र से सम्बन्ध रखता हो, जबतक कि किसी हालत में, उसे सचिव तथा कानूनी पदाधिकारी के अधिशासी उत्तरदायित्वों से मुक्त नहीं कर दिया जाय।

ब्रिटेन के राष्ट्रीय संविधान में तथा विदेशों के स्थानीय शासन में ऊपर विश्लेषण की गई परिस्थितियों का मुकाबला अलग से एक अधिशासी अंग की स्थापना द्वारा हुआ है और यही दिशा है जिसमें ब्रिटेन के स्थानीय शासन को बढ़ना पड़ेगा अगर ऊपर बताए गए प्रकार की समस्या अधिक विकट हो जाती है, या अगर आठवें तथा नवें अध्याय में बताए गए उपायों से उनका समाधान नहीं हो पाता है, जैसा कि बड़ी-बड़ी जगहों में हो सकता है।

इस प्रणाली पर आधारित नगरपालिका-शासन का सबसे प्राचीनतम आधुनिक नमूना, नाजियों से पहले की जर्मन की बर्गोमास्टर प्रणाली (Burgomaster system) है, जिसमें बर्गोमास्टर कार्यकारिणी का अध्यक्ष था, तथा उस क्षेत्र में उसके अपने खास अधिकार थे, तथा बजट तैयार करने और उसे प्रस्तुत करने का भी उत्तरदायित्व उसे था, और निर्वाचित कौंसिल की स्वीकृति के लिए नीति

सम्बन्धी बातों में भी बहुत अंश तक वह उपक्रम कर सकता था। उसके बाद का जो जर्मनी का इतिहास है उसके अनुसार यह नमूना जनता के लिए अरुचिकर प्रतीत होगा, क्योंकि जर्मनी की सत्तामूलक संगठन के प्रति झुकाव का यह उदाहरण है। जर्मनी का बर्गोमास्टर राज्य का भी पदाधिकारी था, और यह व्यवस्था इस नमूने के अन्तर्गत प्रारंभ में नहीं थी।

स्थानीय पहलू के दृष्टिकोण से, यह नमूना स्कैंडिनेवियन देशों तथा हॉलैंड और बेलजियम में भी है। इसी प्रकार निर्वाचित कौंसिल तथा कार्यकारिणी में शक्तियों का वितरण है। कहीं कहीं पर कार्यकारिणी कुछ लोगों का एक समूह है, जिसका बर्गोमास्टर प्रधान या अध्यक्ष होता है और उसकी अपनी कुछ खास शक्तियाँ होती हैं, उदाहरण के लिए डच शहरों में बर्गोमास्टर तथा वेटोल्डर्स (Vethoulders) और स्कैंडिनेवियन देशों में मेजिस्ट्रेट (Magistraat)।

इन व्यवस्थाओं को अप्रजातांत्रिक कहकर नहीं हटाया जा सकता है, यद्यपि कि वे इस बात में इंगलैंड की समिति प्रणाली के पीछे हैं कि उसकी तरह वे निर्वाचित कार्यकर्त्ताओं को स्थानीय शासन तथा प्रशासन की पूरी प्रक्रिया में और अधिक भाग लेने के लिए शिक्षित होने का अवसर नहीं प्रदान करती है।

यह प्रजातांत्रिक अमेरिका ही है जहाँ नगरपालिका शासन का नवीनतम रूप अपनाया गया है जिसका नाम है कौंसिल तथा मैनेजर (Council—and—Manager) रूप, जो बहुत से शहरों में पुराने मेयर तथा कौंसिल (Mayor—and—Council) या अस्थायी कमिश्नर प्रणाली के बदले में कायम किया गया है और यह रूप बर्गोमास्टर नमूने के अनुसार है क्योंकि दोनों प्रणाली में सिर्फ नाम का ही अन्तर है। एक निर्वाचित कौंसिल रहती है जिसे नीति तथा रुपये पैसे के मामले में साधारण नियंत्रण का काम सौंपा जाता है, लेकिन साथ ही साथ एक योग्य अधिशासी (Executive) सदस्य

बहाल किया जाता है जो सिटी मैनेजर (City manager) कहलाता है और उसको अपनी अलग शक्तियाँ रहती हैं। यहाँ उसका वही स्थान रहता है जो व्यावसायिक ससार में प्रबन्ध सचालक (Managing Director) का रहता है, वह "प्रशासन" (Administration) का प्रधान रहता है तथा अधिशासी क्षेत्र म सपूर्ण अधिकार उसे मिले हुए रहते हैं, कौंसिल की स्वीकृति के लिए आय-व्ययक (बजट) तैयार करता है तथा नगरपालिका के कार्यकलाप के सपूर्ण क्षेत्र पर सलाह देने, उपाय बतलाने तथा योजना प्रस्तुत करने का कार्य उसका सवैधानिक कर्त्तव्य है। यह प्रणाली बहुत सफलतापूर्वक तथा कुशलतापूर्वक अमेरिका में काम कर रही है और १९४० ई० के ठीक पहले आयरिश फ्री स्टट (Irish Free State) की काउटी तथा छोटी काउटी शहरो म चलाया गया, इसके पहले कुछ वर्षों तक इसे बडे शहरो में काम म लाया गया था। १९२९ ई० के "द फ्री स्टेट काउटी मैनेजमेट ऐक्ट" (The Free State County Management Act) के अन्तर्गत बहुत ही विकसित तथा सुरक्षित रूप में कार्य प्रणाली को प्रस्तुत किया गया है, जिसे आयरिश फ्री स्टेट में चालू किया है। नीति के क्षेत्र में कौंसिल को सभी अधिकार मिला हुआ है, नीति सम्बधी सभी कार्य अधिनियम (Act) की एक अनुसूची में दे दिए गए हैं। इसके बाद स्थानीय प्राधिकारी के बचे हुए कानूनी कार्य मैनेजर के प्रशासकीय कार्य का दायरा निर्धारित करते हैं और इन शक्तियों का कार्य में लाना पूर्णतया उसके ऊपर छोड दिया जाता है। सिर्फ शर्त यह है कि बजट में निर्धारित सीमाओ का उल्लघन नही होना चाहिए। मैनेजर नीति की बातो के सम्बन्ध में भी अपनी सलाह दे सकता है और कौंसिल की स्वीकृति के लिए वह बजट तैयार करता है। ठीक जिस प्रकार ससद् कार्यकारिणी को बर्खास्त कर सकता उसी प्रकार कौंसिल मैनेजर को बर्खास्त कर सकता है, किन्तु यह केन्द्रीय स्वीकृति के बाद ही किया जा सकता है।

यह देखा जा सकता है कि ऊपर बताई गई सभी प्रणालियों का तत्व, राष्ट्रीय क्षेत्र में ब्रिटेन की मंत्रिमंडल प्रणाली के अनुरूप ही है। यह प्रणाली ब्रिटेन के स्थानीय शासन में किस प्रकार चलायी जा सकती थी ? अगर यह चालायी भी जायगी तो यह संभव है कि इंगलैंड में मौजदा रूप में हेर-फेर किया जाय, और इस प्रकार इस बात की और अधिक सम्भावना है कि सिटी मनजर वाले एक व्यक्ति की प्रणाली को नहीं अपनाकर, स्कैंडिनेविया की कुछ व्यक्तियों की कार्यकारिणी वाली प्रणाली अपनाई जाय। समितियों के सभापति को सांविधानिक स्वीकृति देकर इसे किया जा सकता है। बड़ी-बड़ी जगहों में पहले ही से, सभापति, अनौपचारिक (Informal) ढंग से कार्यकारिणी का काम करते हैं और दिन-प्रतिदिन अपना निर्णय देते रहते हैं, और हमलोग देख चुके हैं कि हदतक एक टोली की हैसियत से वित्त, स्टाफ या कार्य-समितियों जैसी समितियों में वे प्रमुख रहते हैं और ऐसे कार्य करते हैं जो अन्य प्रकार की प्रणालियों में अलग से रखे गये कार्यकारिणी द्वारा किए जाते हैं। सांविधानिक स्वीकृति तथा नियन्त्रण नहीं रहने से, इस प्रकार अनौपचारिक ढंग की एजेंसी से काम लिए जाने से व्यक्तिगत या राजनीतिक रूप में खतरा होने की सम्भावना रह सकती है।

ऐसी सम्भावना है कि इंगलैंड के स्थानीय शासन में किसी प्रकार की कार्यकारिणी की सांविधानिक स्वीकृति ऐसी कार्यकारिणी समूह (Executive Group) के पक्ष में होगी जो निर्वाचित सदस्यों के प्रतिनिधि हों, कुछ अंश तक उनपर निर्भर हों और उन्हीं में से चुने गए हों, जैसा कि ब्रिटेन के मन्त्रिमण्डल में होता है। यह ब्रिटेन के लोगों की भावनाओं के अनुकूल होगा, किन्तु ये मध्यवर्ती प्रकार के कार्यकर्त्ता लोग होंगे, क्योंकि न तो एक तरफ ये पूर्णतया सरकारी पदाधिकारी होंगे और न दूसरी तरफ साधारण प्रतिनिधि ही होंगे, जो पूरे समय के लिए अनवरत रूप से काम कर रहा, जिसे काम में लाना

बहुत कठिन मालूम पड़ेगा और जो इस नये रूप को, जो नीति और प्रशासन के लिए अलग-अलग अग के सिद्धान्त पर आधारित है, आसानी से गिरा डाल सकता है। अगर कार्यकारिणी को पूरे समय के लिए काम करना है तो उन्हें वेतन देने की आवश्यकता है। और अगर उन्हे उनके उत्तरदायित्व तथा प्रशासकीय योग्यता के लिए पर्याप्त वेतन दिया जाता है, तो उनमे तथा पदाधिकारियो में कोई अन्तर नही रह जाता है, यद्यपि वे उतने कार्यकुशल नही होगे। क्योंकि उनकी नौकरी की स्थिरता नही रहेगी और उनमें वह अनुभव तथा कार्य-कुशलता नही रहेगी जो उन व्यक्तियों मे पाई जाती है जिन्होंने इसे अपनी जीविका ही बना ली है। दूसरी तरफ, अगर उन्हे कम वेतन दिया जाता है तो उनमें से अधिकाश ऐसे व्यक्ति होगे जो अवकाश प्राप्त श्रेणियो में से होगें या कम योग्यता प्राप्त तथा अनुभव-हीन व्यक्ति होगे। अगर आमूल परिवर्त्तन आवश्यक है तो कौंसिल मैनेजर (Council manager) प्रणाली के लिए बहुत-कुछ कहा जा सकता है।

इस विवादास्पद विषय पर, जो भविष्य में होनेवाली बात भी है इस पुस्तक का समाप्त होना आवश्यक है। यह अंतिम अध्याय उन विषयो की, जिनकी चर्चा पहले हो चुकी है, एक रूपरेखा प्रस्तुत करता है,, जो स्थानीय शासन के सम्बन्ध में विवादास्पद विषयों की एक सूची का काम करता है न कि उनको हल कर पाता है। तो भी, जो कुछ पहले कहा जा चुका है, उसके साथ इसका विचार करने पर इसने, और अधिक समझ के लिए, जो अधिक अध्ययन अनुभव तथा अवलोकन से प्राप्त हो सकती है, रास्ता साफ कर दिया है, और इसका कुछ काम पूरा हो गया होगा अगर जैसा कि लेखक आशा करता है, इसने आजकल की तथा भविष्य की स्थानीय शासन की समस्याओं को सुलझाया है तथा स्पष्ट कर दिया है।

परिशिष्ट (APPENDIX A)

स्थानीय शासन के कार्यों का वितरण

DISTRIBUTION OF LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS

(as at 31st December, 1952)

(*Note* —The word "yes" indicates that Authorities of the particular class have power to administer the service though in some localities it may be exercised through a Joint Board or a Joint Committee established by voluntary agreement of responsible Authorities or (as statutorily provided for in some services) compulsorily by Ministerial Order The word "some" indicates that some but not all, of the Authorit[illegible] of the particular class are empowered to administer the service Further details are given in the notes It should also be noted that a number of statutes relating to particular services [illegible] functions contain powers enabling (and sometimes directing) County Councils to delegate functions to the Borough and District Councils in their areas [illegible] to use them as agents The table takes no account of exceptional function or undertakings arising under Local Acts)

Principal Services	1 County Borough Councils	2 County Councils (other than L C C)	3 Non County Borough Councils	4 Urban District Councils	5 Rural District Councils	6. London County Council	7. Metropolitan Borough Councils, (a)
Protective							
1 Police Force	Yes (b)	Yes (c	(d)	—	—	—	—
2 Approved Schools	Yes	Yes	—	—	—	Yes	—
3 Remand Homes	Yes	Yes	—	—	—	Yes	—

4. Administrative arrangements for protection, certification, etc, of lunatics and mental defectives (not, however, control of institutions and institutional treatment)	Yes	Yes	—	—	—	—	—
5 Fire Service	Yes	Yes	—	—	—	—	—
6 Weights and Measures (verification and enforcement)	Yes	Yes (e)	Some	—	—	Yes	—
7 Enforcement of the Shops Acts	Yes	Some	Yes	Yes	Yes	—	Yes
8 Enforcement of Food and Drugs Acts							
(i) Functions of a 'Food and Drugs Authority'	Yes	Yes (f)	Some	Some	—	—	Yes
(ii) Other functions, e g offences relating to sale of unsound food	Yes	(f)	Yes	Yes	Yes	—	Yes
9 Control of Nuisances under the Public Health Act	Yes Some	— —	Yes Some	Yes Some	Yes Some	— —	Yes —
10 Port Health Service							
11 Receipt and enforcement of notification of disease, arrangements for disinfection, etc,	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes

DISTRIBUTION OF LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS (*contd*)

PRINCIPAL SERVICES	1. County Borough Councils	2 County Councils (other than L C C)	3 Non County Borough Councils	4 Urban District Councils	5 Rural District Councils	6 London County Councils	7 Metropolitan Borough Councils (a)
COMMUNAL							
1 Town and Country planning	Yes	Yes	—	—	—	—	—
2. Building regulation	Yes	—	Yes	Yes	Yes	Yes	—
3 Highways and Bridges other than Trunk roads							
(i) Main and Classified roads ..	Yes	Yes (g)	—	—	—	—	Yes
(ii) Other roads ..	Yes	Yes (g)	Yes	Yes	—	Yes(h)	Yes (h)
4 "Adoption" of private streets	Yes	Yes	Yes	Yes	(i)	—	Yes
5. Public Health—Environmental Services							
Sewerage and Sewage Disposal	Yes	—	Yes	Yes	Yes	Yes (j)	Yes (j)
Refuse removal and disposal	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes
Baths, wash horses, etc	Yes	—	Yes	Yes	—	—	Yes
Parks, pleasure grounds, etc	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes (k)	—	
Public lighting	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes
Street cleansing ..	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes
Burial grounds and cemeteries	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes
6 Allotment and small holding	Yes	Yes(l)	Yes (m)	Yes (m)	(m)	—	Yes
7 Education							
Primary Secondary, and Further	Yes	Yes	(n)	—	—	Yes	—
Agricultural ..	—	Yes	—	—	—	—	—
Public libraries ..	Yes	Yes	Some (o)	Some(o)	—	-	Yes

Social (Welfare) 1. Local Authority Personal Health Service: Provision of Health Centres, care of mothers and children, suservision and provision of midwifery, health visiting, home nursing, arrangements for vaccination and immunisation, ambulance service, care and after care in illness, domestic help during illness (*p*)	Yes	Yes	—	—	—	Yes	—
2 Welfare services under the National Assistance Act 1948(*q*)	Yes	Yes	—	—	—	Yes	—
3 Care of children under the children Act 1948	Yes	Yes	—	—	—	Yes	—
4. Housing	Yes	Yes (*r*)	Yes	Yes	Yes	Yes (*s*)	Yes (*s*)
Trading							
1 Water Supply ...	Yes (*t*)	(*u*)	Yes (*t*)	Yes (*t*)	Yes (*t*)	—	—
2 Road Passenger Transport	Some (*v*)	—	Some (*v*)	Some(*v*)	—	—	—
3 Markets	Some	—	Some	Some	Some	—	Some
4 Ferries and River Tunnels	Some	—	—	—	—	—	—
5 Civic Restaurants	Yes	—	Yes	Yes	Yes	Yes	—
6 Aerodromes (*u*)	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Miscellaneous and Ancillary							
1 Small Dwellings Acquisition (loans)	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
2 Rating (levying and collection (*x*)	Yes	—	Yes	Yes	Yes	—	Yes

NOTES

(a) The Common Council of the City of London has more extensive powers than the Metropolitan Borough Councils, but these are not shown in this statement

(b) In County Boroughs "the Police Authority" is the Watch Committee appointed by the County Borough Council except in the Metropolitan Police District There is power in the Police Act 1946 to form Joint Police Authorities for areas which may comprise both Counties and County Boroughs

(c) In Counties "the Police Authority" is the Standing Joint Committee comprising representatives appointed by the County Council and the County Justices respectively Counties may be brought within the area of Joint Police Authorities for areas which may comprise both Counties and County Boroughs

(d) The Police Act 1946 took away the Police functions of Non County Boroughs and merged their forces in the County Forces, but the Act contains a provision that if a Non County Borough has a population more than half that of the County in which it is situate, it will be treated "as if it were a County Borough" (subject to the provisions of the Act which might bring it into the area of a Joint Police Authority),

(e) In some Counties the County Council is the Authority for part only of the administrative County, certain small Boroughs over 10 000 retaining powers they had under the Act of 1878 Recent charters have excluded Boroughs from availing themselves of the provisions enabling them to assume powers.

(f) In County areas, the Authority exercising the full range of functions under the Food and Drugs Act is the County Council, except in Boroughs or Urban Districts over 40 000 population at the last census and in certain Boroughs or Urban Districts between 20,000 and 40,000 which the Minister has constituted Authorities under a power in this behalf given in the Act of 1938 Certain powers in the Act are exercised by the Boroughs and Districts, as such.

(g) County Councils are responsible for "main" and classified roads in the whole of the County and all roads in Rural District Certain County District (including Borough) Councils can claim to maintain County roads at the cost of the County Council but are liable to contribute to local improvements In addition, the County Councils may,

subject to certain conditions, delegate powers of maintenance and improvement of classified and unclassified roads to Borough, Urban District, and Rural District, Councils.

(h) The L C C are responsible for street improvements, tunnels an "County" bridges the Metropolitan Borough Councils for streets and minor bridges

(i) Only under powers delegated by the County Council,

(j) The County Council are responsible for main sewers, the Metropolitan Borough Councils for local sewers

(k) Powers are exercised to a very limited extent, the service being provided mainly by the Parish Councils

(l) *Small holdings only*

(m) Allotments only, but these Councils may act as agents for the County Council in respect of small holdings In Rural Districts the Parish Council or the Parish Meeting is the allotment Authority The provision of allotments and *small holdings* is a function difficult to classify

(n) A Joint Education Board appointed under Part I of the *First Schedule to the Education Act 1944* may include a Borough having a population of not less than one half of the population of the County according to the last census before the passing of the *Act*. The Act established for County areas a system of delegation by the County Councils to 'Divisional Executives which are either *ad hoc* bodies for adjoining Local Authority areas, comprising representatives of the Local Authorities, or, in what are called "excepted districts" (i e, the larger Boroughs or Districts), the Borough or District Council

(o) Areas in which the powers of the District Councils to adopt the Public Libraries Acts have not been taken over by the County Council.

(p) Some, i e provision of health centres, home nursing, care after care and domestic help in illness are new services established under the National Health Service Act 1946, which also transferred certain previous Local Authority health services, e g, hospitals, to the new Hospital Boards under the National Health Act 1946 Others, e g, non institutional care of mothers and children, and provision of ambulances, are old services which the National Health Act leaves with the Local Authorities, but the two mentioned, formerly in the hands of the District Authorities are now in the hands of the *County Council.*

(q) These are the services for the care of the aged, infirm, and the blind, dumb, and deaf, etc, in institutions and hostels after the final break up of the Poor Law effected by the Act of 1948.

(r) Limited functions, mainly for housing of employees and under the Housing (Rural Workers) Acts

(s) The L C C are mainly responsible for the larger schemes and re development.

(t) Unless supply is provided by incorporated company under statutory powers

(u) County Councils have power to make contributions to County District Councils in respect of water supply In addition they may be required to act in the case of de fault by the County District Council.

(v) Varying arrangements according to locality under Transport Act 1947, but the legislation is at present (1952) under rev ew.

(w) The Civil Aviation Act 1949, amending the Civil Aviation Act of 1920, empowers both the Ministry of Civil Aviation and Local Authorities to establish and maintain aerodro mes, but the latter only with the Minister s consent and on such conditions as he may impose

(x) Under the Local Government Act of 1948 valuation for rating was transferred from the rating authorities , i e , the Boroughs and Districts, to the Board of Inland Revenue

The foregoing table (with notes) is a revision of the one which appeared in the first edition of this work and which was founded on one produced by the Ministry of Health Grateful acknow ledgment is made to the Minister for the use of the original table

---

APPENDIX (B)

स्थानीय प्राधिकारियों की जनसंख्या

[POPULATION OF LOCAL AUTHORITIES (1939)]

(England and Wales, excluding L C C and Met Boroughs)

000 s	County Councils	County Boroughs	Non County Boroughs	Urban Districts	Rural Districts	Total
Over 1 000	6	1	—	—	—	7
500 1 000	5	3	—	—	—	8
400 500	7	2	—	—	—	9
300 400	8	1	—	—	—	9
200 300	10	11	—	—	—	21
100 200	12	26	11	2	—	51
90 100	—	8	3	1	—	12
80 90	3	3	1	1	1	9
70-80	—	8	6	1	—	15
60 70	2		13	3	3	31
50 60	3	7	13	5	—	28
40 50	3	2	32	[illegible]	10	55
30 40	—	—	46	26	29	101
20 30	—	1	38	67	74	180
15 20	2	—	21	66	89	188
10 15	—	—	30	93	110	233
5 10	—	—	32	150	112	294
Under 5	—	—	63	149	37	249

NOTE —This table, showing the position as it stood in 1939 is the one included in the first edition of this work (1946) The data available under the census of 1951 would afford material for a revised table, but as the status and areas of Local Authorities remain in 1952 what they were in 1939 there seemed to be advantage in retaining the table as it stood, for purposes of reference—for the present at any rate The general picture it presents, of the categories of Local Authority size, has not materially changed

APPENDIX C

विभागीय अभिन्यास

(DEPARTMENTAL LAY OUT AVERAGE COUNTY BOROUGH)

(say 100 000 to 150 000 population)

Department	Departmental Head and principal assistants	Classes of staff engaged
Town Clerk	Town Clerk Deputy Town Clerk Senior Assistant solicitor Chief Administrative Assistant or Chief Committee clerk	Solicitors Committee clerk Law clerks Licensing clerks Registration clerks General clerks and shorthand typists
Treasurer or Accountant.	Treasurer or Accountant *Deputy Treasurer* Chief Accountancy Assistant Chief internal auditor	Cashiers Bookkeepers Rental clerks Audit clerks Rate collectors *General clerks,* Shorthand typists
Public Health	Medical Officer of Health Deputy or assistant medical officer Chief Sanitary Inspector Administrative Assistant or Chief Clerk.	Clinical and school medical officers Sanitary Inspectors Health Visitors Nurses Laboratory assistant Clerks typists etc
Education	Chief Education Officer Deputy Education Officer Inspector of schools.	Administrative assistants, Clerks Attendance and welfare officers Shorthand typists
Engineer and Surveyor	Engineer and Surveyor Deputy Chief Engineering assistant Chief Architectural assistant Housing Manager, Sewage Works Manager *Chief Administrative* Assistant or Chief Clerk *There may be separate Architects and Housing Management Departments*	Highway surveyors Building surveyors Assistant Civil Engineers Architects *Town Planning assistants* Sewage Works chemist or assistants Mechanical engineering assistants. Administrative and general assistants, Clerks Tracers. Shorthand typists

Department	Departmental Head and principal assistants	Classes of staff engaged
Police	Chief Constable Superintendent.	Inspectors. Sergeants. Constables Clerks and typists
Fire	Chief Fire Brigade Officer Assistant or Deputy	Fire Brigade Officers Clerks, etc
Welfare, etc	Arrangements in transition under National Health 1946, National Assistance Act 1948, & Children Act 1948	
Cleansing & Lighting	Superintendent	Clerks Shorthand typists
Libraries	Librarian Deputy.	Assistant Librarians Clerks Shorthand typists
Museums & Art Galleries	Curator	Assistants
Water	Engineer and Manager. Deputy.	Mechanical Engineers Administrative assistants and clerks Shorthand typists
Transport	General Manager. Deputy.	Mechanical Engineers Traffic superintendent Administrative assistant, and clerks Statistical clerks. Inspectors Cashiers. Shorthand typists
Parks and Cemeteries	Superintendent	Clerks Typists
Weights & Measures	Chief Inspector.	Assistant Inspectors. Clerks and typists
Markets.	Superintendent.	Inspectors. Assistants. Clerks. Shorthand typists.
Baths.	Superintendent.	Clerks, etc.

पारिभाषिक शब्दावली

A

Administrative	—	प्रशासनीय
Authority	—	प्राधिकारी
Amalgamation	—	सम्मिश्रण
Act	—	अधिनियम
Administration	—	प्रशासन
Autonomy	—	स्वायत्त शासन
Authorization	—	प्राधिकरण
Attorney General	—	महान्यायवादी
Audit	—	अंकेक्षण
Auditor	—	अंकेक्षक
Assessment	—	कर निर्धारण
Agenda	—	कार्य सूची
Allocation	—	निर्दिष्टि
Affiliation	—	सम्बद्धीकरण
Appropriation	—	विनियोग
Agents	—	प्राभिकर्त्ता
Alternative	—	वैकल्पिक

B

Bureaucratic	—	नौकरशाही
Bill	—	विधेयक
Budget	—	आय व्ययक

C

Constitution	—	संविधान
Constitutional	—	सांविधानिक
Conceptions	—	अवधारणा

Central	—	केन्द्रीय
Classified	—	वर्गीकृत
Complex	—	जटिल
Corporation	—	निगम
Consumers	—	उपभोक्ता
Charter	—	सनद
Civil	—	असैनिक
Control	—	नियंत्रण
Commissioner	—	आयुक्त
Corporate Property	—	नैगम सम्पत्ति
Contribution	—	अंशदान
Contingencies	—	आकस्मिकता
Committees	—	समितियाँ
Confirmation	—	अभिपुष्टि
Convention	—	रूढ़ि
Co-option	—	विनियुक्ति
Commission	—	आयोग
Capital Expenditure	—	पूंजीगत व्यय
Co-ordination	—	समन्वय
Concentration	—	संकेन्द्रण
Collectivists	—	समूहवादी

D

Departments	—	विभाग
Dividend	—	लाभांश
Debenture	—	ऋण पत्र
Depreciation	—	मूल्य ह्रास
Disqualifications	—	अयोग्यताएँ
Draft	—	प्रारूप
Delegation	—	प्रत्यायोजन या भारार्पण

Document	—	प्रलेख
Discretion	—	स्वविवेक
Decades	—	दशक
Defence	—	प्रतिरक्षा

E

Executive	—	कार्यकारिणी, कार्यपालिका, अधिशासी
Elasticity	—	लोच
Estimates	—	प्राक्कलन
Ex Officio	—	पदेन
Employment	—	नियोजन

F

Financial	—	वित्तीय
Fund	—	कोष
Formal	—	औपचारिक
Functions	—	कृत्य या काम

G

Government (Govt)	—	शासन, सरकार
Grants	—	अनुदान

H

House	—	सदन

I

Industrial	—	औद्योगिक
Injunction	—	निरोधाज्ञा
Intra-Vires	—	अधिकारान्तर्गत
Initiative	—	उपक्रम

Irredeemable	—	अमोचनीय
Indirect Election	—	अप्रत्यक्ष निर्वाचन
Invalid	—	अमान्य
Integrity	—	अखण्डता
Integration	—	एकीकरण
Identity	—	तादात्म्य
J		
Judicial	—	न्यायिक
Joint	—	संयुक्त
Juxtaposition	—	सान्निध्य
Judiciary	—	न्यायपालिका
Jurisdiction	—	क्षेत्राधिकार
L		
Local	—	स्थानीय
Laissez Faire	—	स्वच्छन्द नीति
Legislative	—	व्यवस्थापिका
Legislation	—	विधान
Lay out	—	अभिन्यास
M		
Monopoly	—	एकाधिकार
Ministry	—	मन्त्रालय, मन्त्रिमण्डल
Magistrate	—	दण्डाधिकारी
Minutes	—	संक्षिप्त कार्य विवरण
Mandatory	—	आज्ञासूचक
Mobility	—	गतिशीलता
Municipality	—	नगरपालिका
N		
Nepotism	—	स्वजन पक्षपात
Nationalization	—	राष्ट्रीयकरण

O		
Officer	—	पदाधिकारी
Optional	—	ऐच्छिक
Occupation	—	अधिवास
Objections	—	आपत्ति, विरोध
P		
Parliament	—	संसद
Policy	—	नीति
Producers	—	उत्पादक
Practice	—	चलन
Prescription	—	निर्देश
Parliamentary	—	संसदीय
Periodical	—	नियत-कालिक
Provision	—	निदेश
Period	—	अवधि
Process	—	प्रक्रिया
Procedures	—	कार्य-पद्धति
Proposition	—	प्रमेय
Promotion	—	पदोन्नति
Public Utility	—	जनोपयोगी
Q		
Quinquennial	—	पंच वर्षीय
R		
Responsibility	—	उत्तरदायित्व
Range	—	क्षेत्र
Reference	—	संदर्भ
Rate	—	उपशुल्क
Revolution	—	क्रान्ति

Rural	—	दिहाती
Reading	—	वाचन
Referendum	—	मत निर्देश
Review	—	पुनर्विलोकन
Revenue	—	राजस्व
Receipts	—	प्राप्ति
Redemption	—	ऋण-मुक्ति
Renewal	—	नवीनीकरण
Reports	—	प्रतिवेदन
Regulation	—	विनियमन
Routine	—	नित्य-क्रम
Recurring	—	आवर्तक

S

System	—	प्रणाली
Services	—	सेवाएँ
Survey	—	पर्यवलोकन
Structure	—	बनावट
Sewerage	—	भूगर्भस्थ मल निर्गम नाली
Supercede	—	अवक्रम करना
Secondary	—	माध्यमिक
Setting	—	गठन
Soverign	—	सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न
Statute	—	अधिनियम
Superintendence	—	अधीक्षण
Subsidies	—	आर्थिक सहायता
Supplementary	—	पूरक
Surcharge	—	अधिभार
Secret Ballot	—	गुप्त मतदान
Seniority	—	प्राथम्य
Spokesman	—	प्रवक्ता

Standing Orders — स्थायी आदेश
Sanction — दण्ड-प्रतिबन्ध
Sub-Committee — उप-समिति
Scrutiny — सूक्ष्म-परीक्षण

T

Transcend — अतिक्रमण
Technical — प्राविधिक
Training — प्रशिक्षण
Tribunal — न्यायाधिकरण

U

Unitary — एकात्मक
Urban — शहरी
Uniformity — एकरूपता
Undemocratic — अप्रजातान्त्रिक

V

Valuation — मूल्यांकन

W

Welfare — कल्याण
White Paper — श्वेत-पत्र

अनुक्रमणिका
